

VU Research Portal

Veiligheidsnetwerk drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer: een sociale netwerkstudie naar de gemeentelijke regie in het veiligheidsbeleid

van Steden, R.; Broekhuizen, J.; Boutellier, J.C.J.; Slot, J.

2010

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R., Broekhuizen, J., Boutellier, J. C. J., & Slot, J. (2010). *Veiligheidsnetwerk drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer: een sociale netwerkstudie naar de gemeentelijke regie in het veiligheidsbeleid*. Vrije Universiteit/ Dienst Onderzoek & Statistiek.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Veiligheidsnetwerk drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer

**Een sociale netwerkstudie naar de gemeentelijke regie in
het veiligheidsbeleid**

Samenwerking tussen Dienst Onderzoek en Statistiek van de
gemeente Amsterdam en de Vrije Universiteit van Amsterdam

drs. J. Broekhuizen

In samenwerking met:

dr. Ronald van Steden

prof. dr. Hans Boutellier

drs. Jeroen Slot

**Vrije Universiteit Amsterdam
Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek
Dynamics of Governance
2010**

Uitgave 18 in de serie Dynamics of Governance (Dynamiek van Bestuur)

Uitgever: Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen,
Vrije Universiteit, Amsterdam

© 2010 J. Broekhuizen

Omslagontwerp: S. van der Ploeg, Room for ID's, Nieuwegein

Foto omslag: iStockphoto TM

Druk- en bindwerk: Reprografie Vrije Universiteit, Amsterdam

Niets in deze uitgave mag worden verveelvoudigd
en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,
microfilm of op welke andere wijze ook zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

No part of this publication may be reproduced, stored in a
retrieval system or transmitted in any form or by any means,
electronic, mechanical or photocopying, recording, or otherwise
without the prior permission of the author.

ISBN: 978-90-78223-18-4

Inhoudsopgave

Concluderende samenvatting	7
Theoretisch Model	8
Het netwerk	9
Belangrijke organisaties	10
Versnipperde regie	11
Instrument netwerkanalyse in grote lijnen bevestigd	12
Aanbevelingen	14
1. Inleiding	15
1.1 Regiefunctie gemeente	15
1.2 Probleemstelling en casus	16
1.3 Sociale netwerkanalyse	16
1.4 Twee invalshoeken	18
1.5 Leeswijzer hoofdstuk 1-3	19
2. Theoretisch model en onderzoeksvragen	21
2.1 Veiligheidsnetwerken en sociale netwerkanalyse	21
2.2 Structuur netwerk	22
2.2.1 Structuur gehele netwerk	23
2.2.2 Structuur relaties	23
2.2.3 Positie afzonderlijke organisaties	25
2.3 Informatiepositie en doorzettingsmacht	26
2.3.1 Informatiepositie en doorzettingsmacht op basis van sociale netwerkanalyse	27
2.4 Invulling regiefunctie	30
2.4.1 Invulling regiefunctie op basis van sociale netwerkanalyse	31
2.4.2 Invulling regiefunctie volgens organisaties	32
2.5 Functioneren netwerk	33
2.5.1 Functioneren netwerk op basis van structuren netwerk	33
2.5.2 Functioneren netwerk volgens organisaties	34
2.6 Samenvatting theoretisch model en onderzoeksvragen	34
3. Casus: drugs- en drankoverlast Oost-Watergraafsmeer	39
3.1 Drugs- en drankoverlast Oost-Watergraafsmeer	39
3.2 Huidig beleid	46
3.3 Keuze voor drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer als casus	48

4. Onderzoeksopzet en dataverzameling	49
4.1 Dataverzameling	49
4.2 Respons	51
4.3 Vragenlijst	53
4.4 Databewerking voor netwerkanalyse	55
4.5 Leeswijzer hoofdstuk 4-8	57
5. Structuur netwerk	59
5.1 Structuur gehele netwerk	59
5.1.1 Dichtheid	59
5.1.2 Samenstelling qua soort organisaties	60
5.2 Structuur relaties	64
5.2.1 Sterke of zwakke contacten	64
5.2.2 Formele of informele contacten	65
5.3 Positie afzonderlijke organisaties	67
5.4 Formele relaties volgens de organisaties zelf	76
5.4.1 Formele overlegvormen	77
5.4.2 Formele afspraken	82
5.5 Samenvatting	86
6. Informatiepositie en doorzettingsmacht	91
6.1 Informatiepositie en doorzettingsmacht op basis van netwerkanalyse	92
6.1.1 Informatiepositie	92
6.1.2 Doorzettingsmacht	94
6.2 Informatiepositie en doorzettingsmacht volgens organisaties	95
6.2.1 Informatiepositie	95
6.2.2 Doorzettingsmacht	100
6.3 Toetsing theoretisch model	101
6.4 Samenvatting	102
7. Invulling regiefunctie	105
7.1 Invulling regiefunctie op basis van netwerkanalyse	105
7.2 Invulling regiefunctie volgens organisaties	106
7.2.1 Aansturen organisaties	106
7.2.2 Samenwerking stimuleren	108
7.2.3 Regiefunctie totaal	110
7.3 Waardering invullen regiefunctie stadsdeel Oost-Watergraafsmeer	112
7.4 Organisatie die regie op zich moet nemen	113
7.5 Toetsing theoretisch model	114
7.6 Samenvatting	115

8. Functioneren netwerk	117
8.1 Functioneren op basis van netwerkanalyse	117
8.2 Functioneren volgens organisaties	118
8.2.1 Vertrouwen in afspraken en tevredenheid over samenwerking	118
8.2.2 Beoordeling informatie-uitwisseling	120
8.2.3 Beoordeling samenwerking algemeen	121
8.3 Toetsing theoretisch model	122
8.4 Samenvatting	122
 Bijlage 1 Vragenlijst	 125
Bijlage 2 Beleid of praktijkgericht	133
Bijlage 3 Beoordeling regiefunctie Oost-Watergraafsmeer	135
Bijlage 4 Vertrouwen in organisaties	136
Bijlage 5 Beoordeling informatie-uitwisseling	137
Bijlage 6 Beoordeling samenwerking	139
Geraadpleegde literatuur	141

Concluderende samenvatting

Hans Boutellier & Jolijn Broekhuizen

Onderhavige studie is verricht tegen de achtergrond van drie constatering. In de eerste plaats is veiligheid een dominant maatschappelijk thema - zo dominant dat gesproken kan worden van 'veiligheid als een maatschappelijk ordeningsprincipe' (uitgewerkt in Boutellier 2007). In de tweede plaats is sprake van een toenemende institutionele complexiteit. Voor grote 'integrale' problemen geldt dat organisaties slechts een deel van de oplossing kunnen bieden. Men spreekt in dat verband van netwerken. In samenhang hiermee is, ten derde, de roep om 'regie' toegenomen. Daarbij wordt meer in het bijzonder naar de gemeente gekeken – er is wetgeving in voorbereiding om deze regiefunctie formeel vast te leggen. Dat betekent dat steeds meer partijen in meer en minder samenhangende netwerken te maken hebben met (gemeentelijke) regie. Hoe ziet dat er in de praktijk uit en kan dat beter? Zo luidt de eerste inzet van deze studie. Om hierin inzicht te verkrijgen zijn een theoretisch model en een netwerkanalytisch meetinstrument ontwikkeld. De ontwikkeling en verificatie van dit model en meetinstrument betreft het tweede thema van dit onderzoek.

Denken over veiligheid is eigenlijk niet meer mogelijk zonder ideeën over samenwerking, samenhang en afstemming tussen organisaties. De ideeën daarover en de concrete samenwerkingspraktijken zijn vaak met vallen en opstaan ontwikkeld en men ziet verschillende concrete vormen ervan ontstaan. De meest robuuste vorm is die van het veiligheidshuis, een fysieke vestiging waarin betrokken organisaties op dagelijkse basis tot op casusniveau overleggen. Het netwerk ontwikkelt zich hier in en rond een keten van volgtijdelijke acties. In Amsterdam spreekt men daarom van ketenunits, er is er één per politiedistrict. Tegenover deze robuuste fysieke vorm staan lossere initiatieven, vaak op basis van afspraken op uitvoeringsniveau. Men ziet elkaar, belt elkaar, en regelt eens wat. Tussen deze twee uitersten zien we een uitdijende wereld van veiligheidsnetwerken en samenwerkingsverbanden.

Al geruime tijd is landelijke wetgeving in voorbereiding om de regie over deze verbanden steviger te verankeren. De gemeente dient dan de functie van regisseur te spelen in het verlengde van de bestaande verantwoordelijkheid van de burgemeester voor openbare orde en veiligheid. Dat roept de vraag op of de gemeente daartoe wel voldoende 'in positie' is: is zij voldoende in staat om het desbetreffende netwerk op enigerlei wijze te regisseren. Thans ligt de coördinatie meestal ook bij de

gemeente, in Amsterdam gedelegeerd naar de stadsdelen. De stadsdelen hebben veiligheidscoördinatoren die direct onder de stadsdeelvoorzitter de samenwerking moeten leiden, regisseren of coachen. De gepaste term is vaak afhankelijk van de assertiviteit en overredingskracht van personen. In hoeverre is het mogelijk de regie over de samenwerkingsverbanden meer gerationaliseerd te krijgen?

Naar veiligheidsnetwerken is wel kwalitatief onderzoek gedaan (bijvoorbeeld Van Delden, 2009 of Terpstra & Kouwenhoven, 2004), maar ze zijn zelden kwantitatief onderzocht, dat wil in dit geval zeggen, met behulp van een formele netwerkanalyse. Onderhavig onderzoek brengt daar verandering in door nauwkeurig te onderzoeken hoe één bepaald netwerk technisch in elkaar zit en hoe deze formele structuur zich verhoudt tot de ervaren structuur. Er is een *casestudy* uitgevoerd naar de aanpak van drugs- en drankoverlast in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. De leidende vraag was welke positie het stadsdeel heeft in het netwerk van organisaties die daarbij betrokken zijn.

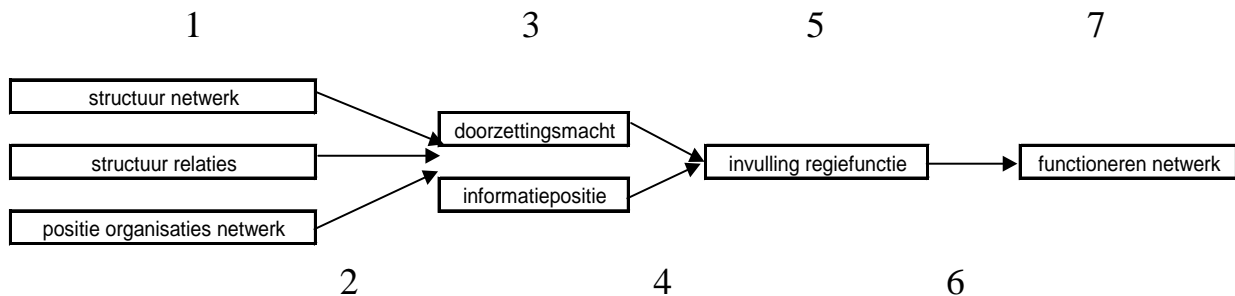
Met het onderzoek worden vier opbrengsten gerealiseerd:

1. Er is een instrument c.q. vragenlijst ontwikkeld voor de formele analyse van veiligheidsnetwerken;
2. De uitkomsten van de analyse zijn vergeleken met antwoorden op interviewvragen over dezelfde onderwerpen (validering);
3. Er worden suggesties gedaan voor verbetering van de kwaliteit van het desbetreffende netwerk;
4. Er is een handzaam instrument ontwikkeld om de samenhang in veiligheidsnetwerken te meten.

Theoretisch model

Op basis van literatuuronderzoek is een theoretisch model ontwikkeld dat uitmondt in de vaststelling van twee kernvoorwaarden voor een goede regiefunctie: doorzettingsmacht en een goede informatiepositie. Die twee condities achten we cruciaal voor een effectief aangestuurd netwerk. Ze worden opgebouwd vanuit de structuur van het netwerk, de structurele relaties daarbinnen en de posities van de organisaties binnen het netwerk. We brengen de structuur van het netwerk in kaart door te kijken naar het aantal en het type deelnemende partijen en de dichtheid van het netwerk (hoeveel organisaties contact met elkaar hebben). Wat betreft de relaties binnen het netwerk wordt gekeken naar contactfrequentie, is er sprake van sterke of zwakke relaties, en de mate van formaliteit. Onder de positie van de organisaties in het netwerk wordt de mate van centraliteit van de organisatie verstaan.

Figuur 1 De regiefunctie van de gemeente



De cijfers in figuur 1 verwijzen naar de zeven onderzoeksvragen die in het onderzoek centraal staan (zie pagina 37 en 38). Vraag 1 en 2 betreffen de *netwerkanalyse*. Er wordt nagegaan hoe het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer in elkaar zit. Onderzoeksvragen 2, 4 en 6 gaan in op *voorspellingen* die aan de hand van de netwerkanalyse en het theoretische model gemaakt kunnen worden. Vraag 4 luidt bijvoorbeeld: ‘In hoeverre leidt de mate van doorzettingsmacht en informatievoorziening tot een goede invulling van de regiefunctie door stadsdeel Oost-Watergraafsmeer?’ Met de vragen 3, 5 en 7 wordt vervolgens nagegaan hoe de *situatie volgens de organisaties zelf* is. Hiermee worden de voorspellingen die vanuit het theoretische model gemaakt zijn in feite getoetst. Vraag 7 gaat bijvoorbeeld in op de visie van de organisaties op het functioneren van het netwerk. Dit beeld wordt vervolgens vergeleken met de voorspelling over dit functioneren die uit de netwerkanalyse en het theoretische model naar voren zijn gekomen (vraag 6).

De huidige rapportage bespreekt de zeven onderzoeksvragen stapsgewijs, per hoofdstuk komen één of twee vragen aan de orde. In deze samenvattende conclusie worden de bevindingen meer integraal geschetst.

Het netwerk

Er is sprake van een groot netwerk van organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer. Er zijn maar liefst 36 betrokken organisaties gevonden. Het betreft bovendien een hecht netwerk: gemiddeld heeft elke organisaties met de helft van het netwerk (18 organisaties) contact. Het is daarenboven een divers netwerk naar verschillende vertegenwoordigde functies: handhavers, zorginstellingen, woningcorporaties, lokale uitvoerders, stadsdeelafdelingen en bestuurlijke organisaties.

We constateren dat het netwerk praktisch is ingesteld: 23 organisaties verrichten alleen praktische werkzaamheden, 13 organisaties doen daarnaast aan beleid. Het netwerk bevat 24 organisaties waarvan veiligheid niet de primaire taak is bijvoorbeeld woningcorporaties, DWI, GGD). Voor 12 organisaties is dat wel het geval (zoals de politie, de Dienst Stadstoezicht, International Security Agency).

De contacten in het netwerk zijn veelal niet frequent (dat wil zeggen minder dan 1 keer per week). Voor 181 van de in totaal 668 relaties geldt dat zij wel frequent contact hebben. Deze verhouding van circa 1:3,5 zou kunnen duiden op efficiëntie in het netwerk. Hierbij speelt wellicht ook een rol dat voor veel organisaties de alcohol- en drugsproblematiek een bijkomend onderwerp is ten opzichte van hun *core business*. Overigens zijn de contacten in het netwerk iets vaker (onder andere) formeel van aard dan (onder andere) informeel: 59% versus 52% van alle relaties.

Er zijn 25 organisaties die deelnemen aan zeven verschillende formele overleggen waarin de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer (onder andere) aan de orde komt. Verder zijn 31 organisaties betrokken bij de vier convenanten en programma's die er op dit terrein zijn vastgesteld. De meerderheid van de partijen in het veld is tevreden over de samenwerking met andere organisaties en over de informatie-uitwisseling tussen de organisaties. Van alle organisaties geeft 15% een onvoldoende rapportcijfer voor de informatie-uitwisseling en 11% voor de samenwerking over het algemeen.

Belangrijke organisaties

De sociale netwerkanalyse laat zien dat het stadsdeel (of 'verschillende afdelingen van het stadsdeel') een belangrijke positie inneemt in het netwerk van organisaties die zich bezig houden met de aanpak van de drugs- en alcoholproblematiek in Oost-Watergraafsmeer. Zijn vertegenwoordigers onderhouden met veel relevante organisaties contact. Opvallend is dat het stadsdeel voornamelijk veel formele contacten onderhoudt (contact dat in formele overleggen plaatsvindt of dat is gebaseerd op formele afspraken). Het informele netwerk van het stadsdeel is minder sterk ontwikkeld.

Buiten het stadsdeel nemen echter ook andere organisaties sterke posities in het netwerk in: de politie (vooral de buurtregisseurs Linneausstraat en 's Gravezandplein en de wijkteamchef Linneausstraat), de GGD (vooral het uitvoerende gedeelte, Vangnet en Advies) en de woningcorporaties (Stadgenoot, Ijmere, Eigenhaard en Rochdale). De verschillende afdelingen van de politie nemen zowel in het formele netwerk als in het informele netwerk een centrale plek in. De positie van de

politie is in dit opzicht dus sterker dan die van het stadsdeel.

Wanneer de organisaties gevraagd wordt in welke organisaties ze het meest vertrouwen hebben dat ze afspraken nakomen en van welke organisaties men tevreden is over de samenwerking dan komt (buiten het Leger des Heils) vooral de politie Linnaeusstraat (de buurtregisseur en de wijkteamchef) naar voren. Van alle contacten die dit politiebureau heeft, zegt tussen de 65% en 80% vertrouwen in de politie te hebben en tevreden te zijn over de samenwerking. Bij het stadsdeel liggen deze percentages beduidend lager: tussen de 40 en 62%.

Versnipperde regie

Uit de sociale netwerkanalyse komt naar voren dat het stadsdeel een centrale plek in het netwerk inneemt, wat hun een goede informatiepositie oplevert. Beleidsinformatie is vooral beschikbaar bij de afdeling openbare orde en veiligheid en het bestuur, praktijkinformatie bij het meldpunt zorg en overlast (wat valt onder de afdeling 'publiek en samenleving'). Ze voldoen dus in behoorlijke mate aan de eerste randvoorwaarde voor een goede invulling van de regiefunctie: een goede informatievoorziening.

Het stadsdeel neemt echter geen unieke positie in. Ook de GGD, de politie en de woningcorporaties blijken centrale actoren op het terrein te zijn. Ook zij onderhouden veel contacten met organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmere. De GGD en de politie bezitten meer expertise dan het stadsdeel, meer praktische informatie, maar minder beleidsinformatie. De woningcorporaties hebben vooral beschikking tot praktijkinformatie. Het stadsdeel, de GGD en de politie lijken alle drie dus goede mogelijkheden te hebben om doorzettingsmacht uit te oefenen op de organisaties in het veld. Zij bezitten alle een sterke positie in het formele netwerk. De partijen voldoen hiermee aan de tweede randvoorwaarde die gesteld is voor een goede invulling van de regiefunctie.

Het gebruik van doorzettingsmacht om tot samenwerking te komen blijkt echter niet gewaardeerd te worden door de partijen in het veld, noch wordt deze werkwijze op dit moment toegepast. Masseren en stimuleren blijken de gewenste en toegepaste methode te zijn om de betrokken partijen tot medewerking te brengen. Informele contacten zijn hiervoor bij uitstek geschikt. Het informele netwerk van het stadsdeel is echter minder sterk ontwikkeld dan het formele netwerk. De politie heeft juist een zeer goede positie in het informele netwerk. Vertrouwen is een belangrijke factor wanneer samenwerking op basis van onderhandeling tot stand dient te komen. Ook hierin bevindt de politie zich in een betere positie dan het stadsdeel. Op dit punt is de Ausgangssituation om de regiefunctie op te

pakken voor de politie op dit moment dus wat beter dan die van het stadsdeel.

Buiten de netwerkanalyse is aan de organisaties die aan het onderzoek deelnemen gevraagd in hoeverre bepaalde regietaken door de partijen in het veld worden opgenomen. Veel organisaties geven aan dat het stadsdeel (de afdeling openbare orde en veiligheid en het stadsdeelbestuur) regietaken op zich neemt. Afdeling openbare orde en veiligheid is vooral betrokken bij het coördineren van activiteiten en het stimuleren van samenwerking, het bestuur bij het zorgen voor consensus over de aanpak en het aansturen van organisaties.

De betrokken organisaties geven echter, zoals verwacht op basis van de netwerkposities, ook aan dat naast het stadsdeel ook andere partijen regietaken uitvoeren. Zo neemt de programmamanager Groot Oost het coördineren van activiteiten op zich en de politie buurtregisseur Linnaeusstraat is mede betrokken bij het stimuleren van samenwerking tussen organisaties. Ook van de GGD (uitvoerend niveau) wordt door meerdere organisaties gevonden dat zij de regie op zich nemen. Er is dus sprake van een versnipperde regie op het terrein van de aanpak van drugs- en drankproblematiek in Oost-Watergraafsmeer.

Opmerkelijk is dat de partijen in het veld wel vinden dat het voeren van regie bij uitstek een taak is die alleen het stadsdeel op zich kan nemen. Het stadsdeel (algemeen, stadsdeel bestuur en het stadsdeel openbare orde en veiligheid) wordt door het merendeel van de organisaties aangewezen als verantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid, en ook voor de regie op onderliggende terreinen. De politie wordt slechts door twee partijen in het veld als regiepartij naar voren gebracht en zelfs dan alleen in combinatie met het stadsdeel (dus een soort duo-regie). De wijze waarop de regie op dit moment wordt ingevuld, komt dus niet overeen met de door de betrokken organisaties gewenste situatie.

De wijze waarop het stadsdeel op dit moment de regie voert, wordt dan ook niet door alle organisaties positief beoordeeld. Rapportcijfers variëren tussen de 4 en een 8, 25% geeft een onvoldoende, 68% een voldoende (7% weet het niet). De regiefunctie van het stadsdeel dient dus versterkt te worden.

Instrument netwerkanalyse in grote lijnen bevestigd

Om de structuur van het netwerk in kaart te brengen, is gebruik gemaakt van sociale netwerkanalyse. Door middel van het ontworpen theoretisch kader kon met behulp van de bevindingen van de netwerkanalyse verwachtingen geuit worden betreffende de informatievoorziening, de doorzettingsmacht, de invulling van de regiefunctie en het functioneren van

het netwerk. Deze afgeleide verwachtingen zijn in dit onderzoek getoetst door de organisaties in het veld hun visie te laten geven op de situatie. De voorspellingen die op basis van de netwerkanalyse gedaan zijn bleken in grote lijnen overeen te komen met de visie van de betrokken zijnde organisaties. Het ontwikkelde theoretisch kader sluit dus goed aan bij de werkelijkheid. We kunnen het instrument daarmee als gevalideerd beschouwen.

Daarbij constateren we dat de belangrijkste informatie verkregen is op basis van slechts twee vragen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat sociale netwerkanalyse een handzame en relatief snelle methode is om inzicht te krijgen in een netwerk. Het gaat hierbij om de volgende vragen:

1. Kunt u in de onderstaande lijst met organisaties aankruisen met welke organisaties uw organisatie, zover u weet, persoonlijk, telefonisch of per e-mail contact heeft over de aanpak van drank- en drugsoverlast in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer? Kunt u vervolgens aangeven hoe vaak dit contact plaatsvindt?

2. Met sommige organisaties zal uw organisatie misschien alleen op informele wijze, bijvoorbeeld in de wandelgangen contact hebben over de aanpak van drank- en drugsoverlast in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. Met andere organisaties kan er echter wel sprake zijn van een formeel contact in die zin dat er bijvoorbeeld sprake is van een periodiek overleg waar schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld notulen of een actiepuntenlijst uit voort komen of dat er bijvoorbeeld een contract of een convenant is. Kunt u aankruisen wat voor soort contact u heeft met de organisaties?

Op één punt van het theoretisch model is er echter wel verbetering mogelijk. Als randvoorwaarde voor het vervullen van een succesvolle regiefunctie is naast een goede informatiepositie gekozen voor doorzettingsmacht. In het nieuwe wetsvoorstel wordt dit ook als belangrijke voorwaarde gezien voor een goede regie. Uit dit onderzoek blijkt echter dat er op dit moment van weinig formele doorzettingsmacht sprake is en dat dit ook niet wenselijk wordt gevonden. De mogelijkheid om op informele wijze doorzettingsmacht uit te oefenen lijkt een belangrijkere voorwaarde te zijn om regie te voeren. Een sterk informeel netwerk kan bijvoorbeeld tot deze ‘informele doorzettingsmacht’ leiden. Door in het theoretisch model ‘doorzettingsmacht’ te verfijnen in formele en informele doorzettingsmacht sluit het model beter aan bij de werkelijkheid.

Aanbevelingen

De versnippering in regie dient te worden tegengegaan, niet alleen de versnippering tussen verschillende organisaties, maar ook binnen de verschillende afdelingen van het stadsdeel. Indien de regietaken meer nadrukkelijk bij één partij komen te liggen, zal dit vermoedelijk een positieve uitwerking hebben op het functioneren van het gehele netwerk van organisaties.

Om de regiefunctie op goede wijze te kunnen invullen, dient het stadsdeel zijn informele netwerk te versterken en meer vertrouwen te vergaren bij de organisaties in het veld. Het is vervolgens belangrijk dat het stadsdeel duidelijk uitdraagt dat het stadsdeel de regie op dit terrein voert (en met welke afdeling!). Zelfs met een verbetering van het informele netwerk staan ze qua positie namelijk nog op gelijke voet met de politie en de GGD.

Het netwerk van organisaties is praktisch ingesteld. Toch zijn er maar liefst zeven overlegorganen. Het is belangrijk om waakzaam te blijven dat de praktische werkzaamheden met de doelgroep de overhand blijven hebben op de beleidsgerichte vergaderwerkzaamheden.

Met dit onderzoek is aangetoond dat een sociale netwerkanalyse (bestaande uit twee vragen die schriftelijk voorgelegd kunnen worden) vrijwel evenveel inzicht biedt in de structuur van een netwerk en de mechanismen die in een netwerk spelen als tijdsintensief kwalitatief onderzoek. Het toepassen van sociale netwerkanalyse in veiligheidsonderzoek biedt daardoor bijvoorbeeld de mogelijkheid om meerdere netwerken in kaart te brengen, waardoor wellicht kwantitatieve verklarende analyses uitgevoerd kunnen worden. Iets wat tot nu toe, voor zover bekend, nog nooit (of niet vaak) ondernomen is.

1. Inleiding

Veiligheid in de samenleving staat de laatste decennia hoog op de agenda van burgers, ondernemers en politici. Een veilige samenleving was lange tijd de verantwoordelijkheid van uitsluitend de politie, maar inmiddels zijn veel meer partijen betrokken bij het bewaken van die veiligheid: gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen bijvoorbeeld. Ook burgers zijn actief betrokken. Door samenwerking ontstaan veiligheidsnetwerken. Veiligheid wordt in de huidige netwerkmaatschappij dan ook wel gezien als een ordenend principe (Boutellier 2007).

1.1 Regiefunctie gemeente

Door het grote aantal ‘deelnemers’ aan deze netwerken is er behoefte aan regie. Een vorm van *governance* is nodig om ervoor te zorgen dat deelnemers bijdragen aan collectieve en wederzijds ondersteunde acties. Conflicten moeten worden opgelost en de hulpbronnen zo efficiënt en effectief mogelijk verkregen en gebruikt. Zeker in netwerken waarin er sprake kan zijn van concurrentie (politie vs. particuliere veiligheidsorganisaties bijvoorbeeld) is goede coördinatie van belang (Provan en Kenis 2007, La Porte 1996).

Tien jaar geleden werd bepaald dat gemeenten de regie moesten nemen over het integrale veiligheidsbeleid. In diverse beleidstukken kwam deze regiefunctie naar voren, soms zijdelings (in *Naar een Veiliger Samenleving*), soms expliciet (in *Kernbeleid Veiligheid. Handreiking voor gemeenten* en in *De gemeente als regisseur*). Eind 2009 is een wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend, waarin gemeenten wettelijk die regiefunctie krijgen toebedeeld. De gemeenteraad stelt eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast waarin staat wat de gemeente van andere organisaties en instellingen verwacht. De burgemeester krijgt de bevoegdheid om indien nodig andere organisaties te verplichten samen te werken¹.

¹ <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/nieuws--en?ActItmIdt=124838>

1.2 Probleemstelling en casus

Met het oog op de regiefunctie die gemeenten (nadrukkelijker) dienen te vervullen is het van belang na te gaan welke positie gemeenten nu innemen. Zijn zij bijvoorbeeld één van de belangrijkste organisaties en in hoeverre hebben ze inzicht in de problematiek?

Amsterdam kent (op dit moment nog) een centrale stad en vijftien stadsdelen. Bepaalde taken zijn gedecentraliseerd, zo wordt het veiligheidsbeleid veelal op stadsdeelniveau (nader) vormgegeven. Daarom is er in het kader van dit onderzoek voor gekozen te kijken naar een stadsdeel – en wel Oost-Watergraafsmeer.

Om het onderzoek niet te breed te maken, wordt ingezoomd op één specifiek thema, namelijk de aanpak van drugs- en drankoverlast. Dit is een interessante casus omdat er een groot aantal betrokken organisaties is: het stadsdeel zelf, de politie, woningcorporaties en zorginstellingen alsmede diverse gemeentelijke diensten. De casus is verder interessant omdat Oost-Watergraafsmeer bezig is dit netwerk beter vorm te geven. De centrale probleemstelling luidt als volgt:

Hoe ziet het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer eruit en welke plaats neemt het stadsdeel hierbij in met het oog op haar regiefunctie?

1.3 Sociale netwerkanalyse

Onderzoeken naar veiligheidsnetwerken als die in Oost-Watergraafsmeer zijn veelal kwalitatief van aard. Wetenschappers brengen enkele netwerken in kaart door interviews en analyses van reeds voorhanden data (zie bijvoorbeeld Terpstra en Kouwenhoven 2004). Ook in het programma van de leerstoel Veiligheid en burgerschap aan de VU (waarvan dit onderzoek deel uitmaakt) wordt vaak kwalitatief onderzoek naar de organisatie en fragmentatie van veiligheidszorg gedaan (Van Steden en Boutellier 2007). Naar ons weten is Dupont (2006) één van de weinige onderzoekers die de structuur van veiligheidsnetwerken kwantitatief in kaart heeft gebracht.

Bij onderzoek naar andere typen netwerken (intra- en interorganisatieel) wordt al wel vaak gebruik gemaakt van een kwantitatieve onderzoeksmethode, namelijk bij sociale netwerkanalyse (Marsden 1990). Zo zijn intra- en interorganisatiele relaties in kaart gebracht om bijvoorbeeld uitspraken te kunnen doen over de verspreiding en aanvaarding van innovaties, om het gebrekkige gebruik van sociaal kapitaal te verklaren en om te voorspellen of medewerkers tevreden zijn of juist veel stress ervaren (Flap, Bulder en Völker 1998).

Door middel van sociale netwerkanalyse wordt inzicht verschaft in relaties tussen organisaties in een netwerk en is het mogelijk op kwantitatieve, feitelijke wijze na te gaan hoe het netwerk in elkaar steekt. Deze methode wordt daarom hier gebruikt om het netwerk van organisaties die in Watergraafsmere betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in kaart te brengen. Hiervoor wordt het analyseprogramma UCINET VI gebruikt (Borgatti et al. 1999).

Niveaus van onderzoek

De sociale netwerkanalyse kent verschillende niveaus en typen van onderzoek. De aandacht kan uitgaan naar de *positie van een individuele organisatie* in een netwerk, maar ook naar *kenmerken van het gehele netwerk* (structuur relaties en structuur gehele netwerk). Bij onderzoek naar de positie van individuele organisaties wordt bijvoorbeeld gekeken hoe centraal de positie is die organisaties in een netwerk innemen of welke informatiepositie ze hebben. Worden de kenmerken van het gehele netwerk onderzocht, dan wordt bijvoorbeeld nagegaan in hoeverre alle organisaties in een netwerk met elkaar verbonden zijn en of er bepaalde cliques van organisaties binnen het totale netwerk zijn (Provan et al. 2007).

Onderhavig onderzoek richt zich zowel op de positie van individuele organisaties in het netwerk in Oost-Watergraafsmere als op de kenmerken van het gehele netwerk. Het is immers relevant de positie van individuele organisatie als stadsdeel en politie in kaart te brengen en tevens na te gaan hoe de onderlinge relaties zijn.

Typen onderzoek

In de traditie van de sociale netwerkanalyse kunnen drie typen onderzoek onderscheiden worden.

1. Onderzoek naar de *oorzaken oftewel het ontstaan* van netwerkstructuren. Waarom ziet een netwerk er op een bepaalde manier uit? Dit type onderzoek betreft bijvoorbeeld studies naar sociale beïnvloeding of naar kenmerken die mogelijk van invloed zijn op het ontstaan van een bepaalde netwerkstructuur (zoals de demografie of mate van technologie).

2. Onderzoek naar *de structuur* van netwerken. Wat is de structuur van een netwerk, hoeveel contacten zijn er, hoe centraal zijn de organisaties, is er sprake van subnetwerken of cliques? Hoe ontwikkelt de structuur van de netwerken zich, wie heeft de regie? Hoe zijn de contacten tot stand gekomen, zijn ze formeel of informeel?

3. Onderzoek naar *de effecten* van netwerkstructuren. Wat zijn de effecten van de netwerkstructuur? Welke *outcome* heeft het netwerk qua

samenwerking, macht, leiderschap, werk, individuele prestaties en creativiteit, teamprestatie, innovatie etc. (Borgatti en Foster 2003, Flap, Bulder en Völker 1998 en Provan et. al 2007).

Er is al veel aandacht besteed aan (het ontstaan van) netwerken op het gebied van veiligheid (type 1). Daarbij werden capaciteitproblemen en de responsabiliseringsstrategie van de politie alsmede de opkomst van particuliere organisaties genoemd als oorzaken van de ‘nodalisering’ van de veiligheidzorg.²

Wat betreft de regiefunctie van gemeenten is het vooral van belang welke positie zij in het netwerk innemen en wat het effect van die positie kan zijn op de regiefunctie. In deze rapportage staat daarom vooral de *structuur* van het netwerk centraal (type 2). Het *effect* van het veiligheidsnetwerk (type 3) zal niet in kaart worden gebracht, omdat het te moeilijk is dit te bepalen dan wel te linken aan het veiligheidsnetwerk.

1.4 Twee invalshoeken

Een sociale netwerkanalyse wordt in dit onderzoek dus toegepast om de werkelijke structuur van het netwerk in kaart te brengen. Door middel van een theoretisch model, dat in hoofdstuk 1 wordt toegelicht, kunnen vervolgens verwachtingen worden uitgesproken over de wijze waarop het stadsdeel de regiefunctie op zich neemt en kan nemen.

Een reguliere analyse wordt vervolgens uitgevoerd om deze verwachtingen te toetsen. Er wordt nagegaan in hoeverre het beeld dat uit de sociale netwerkanalyse naar voren is gekomen overeenkomt met het beeld dat de betrokken organisaties zelf van het netwerk hebben.

Dit onderzoek heeft derhalve twee invalshoeken.

1. De feitelijke structuur van het netwerk en de rol van de gemeentelijk regiefunctie in dit netwerk (sociale netwerkanalyse).
2. De perceptie van de organisaties over het netwerk en de rol van de gemeentelijk regiefunctie in dit netwerk (reguliere analyse).

² Garland 1996, Van Steden 2007, Johnston 2003.

1.5 Leeswijzer hoofdstuk 2-4

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van deze studie geschetst en worden de onderzoeksvragen opgesteld. Hoofdstuk 3 bevat een korte schets van de stand van zaken betreffende de casus van deze studie: drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer. Hoofdstuk 4 gaat in op de onderzoeksopzet en dataverzameling.

2. Theoretisch model en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van veiligheidsnetwerken geschetst en wordt ingegaan op de mogelijkheid veiligheidsnetwerken aan een sociale netwerkanalyse te onderwerpen. Ook komen de volgende thema's aan de orde, die uiteindelijk het theoretisch kader van de studie betreffen:

- structuur netwerken;
- randvoorwaarden voor invulling regiefunctie;
- invulling regiefunctie;
- functioneren van netwerken.

2.1 Veiligheidsnetwerken en sociale netwerkanalyse

Sinds jaren is veiligheid niet meer het monopolie van de overheid. Er is een integrale aanpak van veiligheidsproblemen ontstaan waarin niet alleen van de overheid maar ook van ondernemers, burgers en maatschappelijke organisaties wordt verwacht dat zij bepaalde verantwoordelijkheden nemen.

Bij het verklaren van de opkomst van particulieren en private organisaties in de veiligheidszorg wordt wel gesproken van een responsabiliseringsstrategie van de politie (Garland 1996). Ook bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in stadsdeel Oost-Watergraafsmere spelen op dit moment niet-gemeentelijke partijen een rol: commerciële beveiligers (zoals International Security Agency (ISA), ingehuurd door het stadsdeel en aangestuurd door de politie), ondernemers, woningcorporaties (onder meer Stadgenoot en Ymere) en zorginstellingen als de Jellinek en AMC de Meren.

Verschillende overheids- en niet-overheidsorganisaties dienen dus samen te werken. Interorganisationale relaties werden door wetenschappers lang of als marktrelaties of als hiërarchische relaties getypeerd (Dupont 2006). Marktrelaties zijn kortstondige relaties die één specifieke transfer als doel hebben. Bij hiërarchische relaties is er sprake van een langere relatie en bestaat er een legitieme autoriteit.

Omdat deze tweedeling op een gegeven moment niet meer voldeed (Provan en Kenis 2007) werd een nieuw type relatie gepresenteerd: de netwerkrelatie. Deze relatie bestaat uit een collectie van actoren die langdurige relaties beogen, maar geen legitieme organisationele autoriteit hebben om problemen tijdens de samenwerking op te lossen (Podolny en Page 1998). Deze netwerken – zoals veiligheidsnetwerken – kunnen op lokaal niveau bestaan, maar

ook op nationaal of internationaal niveau (Gerspacher en Dupont 2007). Hagdorn (2007) definieert in haar oratie een netwerk van organisaties als ‘een samenhangend geheel van organisaties, die met verschillende onderlinge relaties een gezamenlijk doel nastreven...’ (2007, p. 3).

In de inleiding kwam reeds naar voren dat onderzoeken naar veiligheidsnetwerken veelal kwalitatief van aard zijn. Wetenschappers brengen vaak enkele netwerken (cases) in kaart door interviews en analyses van reeds beschikbare data. Naar ons weten is Dupont (2006) één van de weinige onderzoekers die de structuur van veiligheidsnetwerken kwantitatief in kaart heeft gebracht.

Ook in het kader van de leerstoel Veiligheid en burgerschap aan de VU is een vooral kwalitatief ingesteld onderzoek naar de organisatie van veiligheidsverschaffing gestart, meer precies naar de fragmentatie van de politiefunctie in deze veiligheidsverschaffing. De volgende probleemstelling staat centraal: *‘Wat voor politiefuncties hebben zich gevormd en welke gevolgen heeft deze ontwikkeling voor de positie en functie van de overheid?’* (Van Steden en Boutellier 2007).

Of de gemeente een goede positie inneemt om de regiefunctie op zich te nemen, kan echter zeer goed kwantitatief onderzocht worden, namelijk door middel van de sociale netwerkanalyse. De laatste decennia heeft er een verschuiving plaatsgevonden van het gebruiken van sociale netwerken als een metafoor naar het gebruik van sociale netwerken als een (kwantitatief) middel voor het onderzoeken van relaties (Marsden 1990). Het aantal kwantitatieve onderzoeken naar de sociale structuur van organisaties binnen netwerken door middel van sociale netwerkanalyse is sterk toegenomen.

In dit rapport wordt daarom – complementair aan Van Steden en Boutellier – vooral aandacht gegeven aan kwantitatieve gegevens over veiligheidsnetwerken. Hiertoe zullen de methoden uit de traditie van sociale netwerkanalyse worden toegepast.

2.2 Structuur netwerk

In deze paragraaf wordt inzicht verschaft in de concepten uit de sociale netwerkanalyse die relevant zijn voor dit onderzoek, om een antwoord te kunnen formuleren op de eerste onderzoeksvraag:

1. hoe zit het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmere in elkaar, welke relaties zijn er tussen deze organisaties en welke positie nemen de afzonderlijke organisaties binnen het netwerk in?

2.2.1 Structuur gehele netwerk

De volgende twee kenmerken van ‘hele’ netwerken komen in de literatuur aan de orde:

- aantal organisaties
- dichtheid van het netwerk.

Aantal deelnemers

De effectiviteit van een netwerk wordt volgens Provan en Milward (2001) onder andere bepaald door het aantal deelnemers. Dat mogen er niet te weinig zijn, want dan zijn er te weinig hulpbronnen – zoals advies en informatie – om uit te wisselen. Maar ook te veel deelnemers is niet goed voor de effectiviteit, want dan zijn de coördinatiekosten te hoog.

Dichtheid netwerk

De dichtheid van een netwerk wordt vastgesteld aan de hand van het aantal relaties tussen organisaties (Wasserman en Faust 1994). Coleman stelde in de jaren negentig dat een meer gesloten netwerk (met veel contacten en redundantie) beter in staat is normen op te stellen (zoals coöperatie) en overtreding van deze normen (zoals non-coöperatie) te sanctioneren (Coleman 1988). Door een netwerk met veel onderlinge contacten ontstaat onderling vertrouwen, waardoor makkelijker tot coöperatie, informatie-uitwisseling etc. gekomen kan worden (Coleman 1990, Kreps 1990 in Rowley et al. 2000).

Galaskiewics (2007) plaatst een kanttekening bij het coöperatievoordeel dat door Coleman en Aldrich (1999, in Galaskiewics 2007) wordt gezien. Volgens Galaskiewics is een noodzakelijke voorwaarde voor het komen tot coöperatie dat er sprake is van formele of informele controle. Anders zullen de relevante organisaties proberen hun bijdrage te beperken tot een minimum en daarmee *free rider* worden.

2.2.2 Structuur relaties

In de sociale netwerktheorie worden onder andere de volgende structuren van relaties onderscheiden:

- sterke of zwakke contacten
- formele en informele contacten.

Sterk of zwak

Granovetter stelt dat de sterkte van de banden wordt bepaald door de hoeveelheid tijd, emotionele intensiteit, intimiteit (wederzijds vertrouwen) en de wederzijds verleende diensten (Granovetter 1973). Een band is ook sterker naarmate hij langer bestaat. Om de sterkte van de band te bepalen wordt ook wel gekeken naar multiplexiteit.

Op individueel niveau en op het niveau van organisaties wordt nagegaan of er meer verbanden zijn, in verschillende contexten. Individuen kunnen bijvoorbeeld én buurman én collega én medeouder zijn (Gluckman 1967 in Coleman 1988, Dahlstrom en Ingram 2003). Ook organisaties kunnen op verschillende wijzen worden gelinkt, bijvoorbeeld via de verschillende typen hulpbronnen (advies en informatie, informatie op verschillende terreinen, gezamenlijke deelname aan verschillende werkgroepen etc.) die ze uitwisselen (Lazega, Pattison 1999).

Volgens Podolny en Baron (1997) kunnen sterke banden gebruikt worden om vertrouwen en steun van anderen te krijgen die je nodig hebt om toegang tot bepaalde (moeilijk toegankelijke) bronnen te krijgen, zoals politieke hulp of sensitieve informatie. Met sterke banden is het volgens hen ook makkelijker om een consistente set verwachtingen en waarden te ontwikkelen en internaliseren. Verwachtingen die organisaties (van elkaar) hebben kunnen zo beter op elkaar afgestemd worden (Podolny & Baron 1997). Sterke banden geven ook toegang tot meer specialistische informatie en geven vertrouwen en gezamenlijk voordeel (Uzzi 1997, Larson 1992). Oude banden (een type sterke band) blijken de voorkeur te hebben bij werkzaamheden in onzekere condities en worden vaak gebruikt om de samenwerking te stimuleren (Brass et al. 2004).

Maar sterke banden hebben ook nadelen. Zo bestaat het risico dat men uit gewoonte met een organisatie werkt, waardoor kosteneffectievere samenwerking niet tot stand komt (Brass et al. 2004). Tevens blijken vooral geprivilegieerde contacten met organisaties kwetsbaar te zijn. Als de contactpersoon de organisatie verlaat, dan is meteen het gehele contact verloren (Uzzi 1997).

In 1973 stelt Granovetter in het artikel 'The strength of weak ties' dat juist zwakkere, niet-redundante banden bronnen van nieuwe informatie zijn. Zij leggen namelijk bruggen tussen lokale cliques van sterke banden (waartussen verder geen contacten bestaan). Hoe meer zwakke banden een individu of organisaties heeft, des te meer nieuwe informatie het individu of de organisatie krijgt.

Burt stelt dat niet altijd óf een netwerk met vooral sterke banden óf een netwerk met vooral zwakke banden het beste effect sorteert. Er dient gekeken te worden naar afzonderlijke situaties, bijvoorbeeld naar de populatie en naar het specifieke doel van het netwerk (Burt 1998). Dit komt ook uit enkele onderzoeken naar voren. Zo rapporteren Brass &

Galaskiewics (2004) dat sterke banden vooral goed zijn voor prestaties in een stabiele industrie en minder sterke banden vooral goed zijn voor prestaties in een dynamische industrie. Uit een onderzoek van Rowley et al. (2000) blijkt dat minder sterke banden effectief zijn in een omgeving waarin relatief hoge kosten (investeringen) gevraagd worden voor verkenning van nieuwe terreinen: zwakke banden leveren een informatievoordeel. Sterke banden leiden tot meer effectiviteit in een omgeving met relatief hoge kosten: sterke banden leveren meer achtergrond- en specifieke informatie (Podolny and Baron 1997).

Formeel of informeel

Netwerken kunnen een formeel of informeel karakter hebben, oftewel veel formele contacten of juist veel informele contacten kennen. Formele contacten zijn bijvoorbeeld gebaseerd op een convenant of contract. Informele contacten ontstaan meer door stilzwijgende afspraken tussen bepaalde personen van organisaties (persoonsgebonden contacten). Informatie-uitwisseling vindt in minder formele netwerken vaak plaats op basis van persoonlijk vertrouwen (Terpstra en Kouwenhoven 2004).

Formele contacten hebben als groot voordeel dat er meer zekerheid bestaat over afspraken en dat ook voor derden duidelijk is dat er wordt (samen)gewerkt. Verder zijn ze van belang bij het opstarten van een netwerk (Terpstra en Kouwenhoven 2004). Formele contacten leiden ook tot meer coöperatie, door de *shadow of the future*. De neiging nu niet mee te werken aan het verschaffen van een collectief goed zoals veiligheid – wel de baten, maar niet de kosten – wordt onderdrukt in de wetenschap dat men in de toekomst weer met elkaar te maken heeft (Dal Bo 2005). Dergelijke *free riders* lopen kans op reputatieschade, waardoor andere deelnemers ook op andere terreinen niet meer willen samenwerken.

Informele contacten daarentegen bieden flexibiliteit, ruimte, mogelijkheden om tegenstellingen te vermijden, vertrouwen en snellere informatie-uitwisseling (Terpstra en Kouwenhoven 2004).

2.2.3 Positie afzonderlijke organisaties

In de literatuur wordt ook aandacht besteed aan de positie die organisaties in een netwerk kunnen innemen. De relevante maat voor dit onderzoek is centraliteit. Organisaties die een meer centrale plek in het netwerk innemen, worden vaak gezien als organisaties met de meeste populariteit, prestige, status en macht (Zeggelink et al. 1996, Freeman 1978-79). Indien een organisatie meer *degree centrality* heeft, heeft ze een betere toegang tot andere organisaties en tot meer organisaties (waardoor er ook meer mogelijkheden zijn die te

beïnvloeden).

Het is mogelijk dat één van de organisaties een dusdanig belangrijke positie inneemt, dat het netwerk niet zonder deze organisatie kan voortbestaan. Maar dat is niet altijd het geval. Uit onderzoek naar een veiligheidsnetwerk (Dupont 2006) bleek dat de politie de meest centrale rol in dat netwerk innam, maar het netwerk ook zonder de politie zou kunnen blijven functioneren: er bestonden voldoende goede contacten tussen de overige organisaties.

2.3 Informatiepositie en doorzettingsmacht

Ministeries, de Algemene Rekenkamer, onderzoeksinstituten en adviesbureaus hebben zich in het afgelopen decennium beziggehouden met voorwaarden voor een effectieve en succesvolle uitvoering van de regiefunctie op het integrale veiligheidsbeleid. Twee overkoepelende randvoorwaarden komen naar voren: een goede informatiepositie en een bepaalde mate van doorzettingsmacht.

Informatiepositie

Voor een succesvolle uitoefening van de regiefunctie hebben gemeenten een goede informatiepositie nodig. Deze bestaat uit verschillende facetten.

Gemeenten moeten op de hoogte zijn van de actuele problematiek. Of, zoals het in *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren* (Binnenlandse Zaken 2002) wordt gesteld: 'Ongeacht het type regie en ongeacht het niveau waarop de regie wordt gevoerd, vraagt succesvolle regie er altijd om dat een regisseur overzicht heeft over de situatie'.

Een tweede factor is kennis van de organisaties in het netwerk. Door op de hoogte te zijn van de sterke en zwakke punten van de deelnemers is het mogelijk de potentie van de partners ten volle te benutten (K+V Organisatieadvies: *De regisserende overheid*³). BiZa verwoordt dit als volgt: 'Respecteer competenties van alle partijen' (2002).

Een derde onderdeel van een goede informatiepositie betreft de inhoudelijke expertise over de aanpak van het veiligheidsprobleem. Andersson Elffers Felix heeft drie overkoepelende voorwaarden opgesteld voor gemeenten om de regierol in te vullen en refereert in dit kader aan de term kennen⁴ (AEF 2005). De gemeente dient inzicht te hebben in effectieve maatregelen en *best practices* en dient dit inzicht

³ Jaartal onbekend. <http://www.kplusv.nl/index.cfm/kpv/home/issue/De-regisserende-overheid>

⁴ De twee andere voorwaarden zijn 'willen' en 'kunnen'.

in te zetten voor een systematische aanpak van het probleem.

Doorzettingsmacht

Indien de regiefunctie goed wordt ingevuld, dan werken alle partijen samen om het veiligheidsprobleem aan te pakken. Dit betekent dat de regisserende partij de organisaties in het veld dient te motiveren tot deze samenwerking. Door in de relatie met de andere organisaties te investeren (ook informeel; BZK 2002) en door draagvlak en betrokkenheid te creëren (K+V Organisatieadvies) kan samenwerking worden gestimuleerd. Als dit evenwel onvoldoende lukt, kan een bepaalde mate van doorzettingsmacht toch uitkomst bieden (Terpstra en Kouwenhoven 2004).

Zo wordt in de beleidsnotitie *Naar een Veiliger Samenleving* (2002) van de BiZa en Justitie gesteld dat het noodzakelijk kan zijn dat de regierol van gemeenten een formelere positie krijgt zodat zij met (dwang)maatregelen bepaalde processen in gang kunnen zetten (doorzettingsmacht). Een convenant met (heldere) afspraken kan hiertoe een goed middel zijn (BZK 2002).

Ook de Algemene rekenkamer stelt dat met vrijblijvendheid geen goede samenwerking kan worden bereikt. Gemeenten dienen doorzettingsmacht naar externen te hebben, sanctiemogelijkheden en sturingsbevoegdheden (Brieven aan Tweede kamer, 30 085).

2.3.1 Informatiepositie en doorzettingsmacht op basis van sociale netwerkanalyse

De structuur van het netwerk (het gehele netwerk, de relaties en de afzonderlijke posities van de organisaties) is van invloed op de mate van doorzettingsmacht en de informatiepositie van de organisaties.

Randvoorwaarde 1: goede informatievoorziening

Structuur netwerk

Het is van belang dat een netwerk dat een veiligheidsprobleem aanpakt (drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer in dit geval) uit voldoende organisaties bestaat, zodat er voldoende ook informatiebronnen zijn. Een dicht netwerk kan ervoor zorgen het stadsdeel een beter inzicht heeft in de activiteiten die de organisaties in het netwerk ondernemen, wat eventuele aansturing vergemakkelijkt.

Het is verder van belang dat de achtergrond van de organisaties die aan het netwerk deelnemen divers is; dus niet alleen partijen die zich bezighouden met veiligheid, maar ook zorginstellingen, woningcorporaties

en bestuurlijke instanties. Dit levert meer informatie en ook meer diverse informatie in het netwerk op. Zo hebben zorginstellingen kennis over individueel drugsverslaafden, woningcorporaties over huurders die overlast hebben van drugsgebruikers en de politie is op de hoogte van de feitelijke overtredingen die de drugsverslaafden hebben begaan.

Structuur relaties

Het is van belang dat gemeenten (en stadsdelen) relaties in het netwerk hebben die informatie over het veiligheidsprobleem verschaffen. De sociale netwerktheorie leert dat zwakke banden op een efficiëntere wijze tot (nieuwe) informatie leiden. Sterkere banden leiden echter juist tot intensievere informatie-uitwisseling. Een netwerk met zwakke en sterke banden leidt tot een goede en efficiënte informatie-uitwisseling.

Belemmeringen bij gegevensuitwisselingen kunnen samenwerking bemoeilijken. Formele afspraken kunnen dan obstakels wegnemen. Informele contacten bieden daarentegen meer flexibiliteit, vertrouwen en de mogelijkheid tot snellere informatie-uitwisseling.

Afzonderlijke positie partijen

Het is belangrijk dat gemeenten een goed overzicht hebben van het veiligheidsprobleem en de aanpak daarvan, waardoor inhoudelijke expertise kan worden opgebouwd. Een meer centrale positie (degree centrality) leidt tot meer toegang tot deze informatie.

Randvoorwaarde 2: creëren doorzettingsmacht

Structuur netwerk

Een hecht netwerk kan coöperatie bevorderen en *free rider*-gedrag beperken als het zorgt voor een *shadow of the future* (Axelrod 1984). Als het netwerk hecht is en de diverse organisaties van dat netwerk in de toekomst met elkaar willen blijven samenwerken, wordt bijvoorbeeld non-coöperatief gedrag eerder gesanctioneerd. Hechte netwerken laten zich dus beter aansturen.

Structuur relaties

Formele contacten zijn noodzakelijk, omdat die de vrijblijvendheid in de samenwerking wegnemen die tot *free rider*-gedrag leiden. Indien organisaties zich geconformeerd hebben aan een bepaald convenant of contract, is het mogelijk hen aan de afspraken te houden. De mogelijkheid tot sancties (formeel of informeel) zorgt ervoor dat men afspraken eerder nakomt. Dit kan er toe leiden dat gemeenten meer doorzettingsmacht hebben.

Afzonderlijke positie partijen

Het is van belang dat gemeenten een centrale positie in het netwerk innemen en veel contacten met de betrokken organisaties onderhouden, waardoor ze goede toegang tot alle organisaties hebben en daardoor meer doorzettingsmacht kunnen uitoefenen.

Bovenstaande wordt samengevat in tabel 2.1.

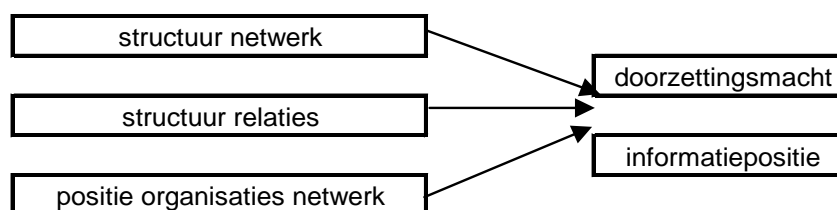
Tabel 2.1 Verband structuur netwerk en twee randvoorwaarden

	<i>Structuur netwerken</i>	<i>Structuur relaties</i>	<i>Afzonderlijke positie organisaties (gemeenten)</i>
<i>Informatiepositie</i>	- hecht netwerk - divers netwerk	-zwakke banden - sterke banden -informele contacten -formele contacten	- centraliteit
<i>Doorzettingsmacht</i>	- hecht netwerk	-formele contacten	- centraliteit

Dit alles leidt tot de tweede onderzoeksvraag.

- 2. In hoeverre leidt de structuur van het netwerk, de structuur van relaties en de afzonderlijke posities van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer tot een goede informatievoorziening en doorzettingsmacht voor het stadsdeel?*

Figuur 2.2 Onderzoeksvraag 2



Informatiepositie en doorzettingsmacht volgens organisaties

De informatiepositie en de mate van doorzettingsmacht van gemeenten (en de andere organisaties) bij de aanpak van een veiligheidsprobleem kan dus ingeschat worden aan de hand van de structuren van het netwerk (het gehele netwerk, de relaties en de positie van de afzonderlijke organisaties in het netwerk).

Het is echter ook mogelijk om de organisaties zelf te vragen welke organisaties in het netwerk de meeste informatie en de meeste doorzettingsmacht hebben. Dit betreft een toetsing van de voorspelling die met behulp van de sociale netwerkanalyse gemaakt is (onderzoeksvraag 2).

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag.

3. *In hoeverre beschikt Oost-Watergraafsmere over een meer centrale informatiepositie en doorzettingsmacht binnen het netwerk aanpak drugs- en drankoverlast, volgens de organisaties in het veld?*

2.4 Invulling regiefunctie

De volgende regietaken kunnen onderscheiden worden.

De eerste regietaak is het aansturen van de organisaties in het veld. Er moeten doelen bepaald worden en richting aan het beleid gegeven (K+V organisatieadvies). Er moet gecommuniceerd te worden met de partners over wat van hen verwacht wordt, wat hun verantwoordelijkheden zijn. Door middel van monitoring van activiteiten die organisaties ontplooiën kan de gemeente bijsturen (AEF 2005). De Algemene rekenkamer stelt dat gemeenten sturingsbevoegdheden moeten hebben (Brieven aan de Tweede Kamer, 30 085).

De tweede taak die tot de regiefunctie behoort is het coördineren van activiteiten. Het is van belang een duidelijke rol- en taakverdeling te maken voor de organisaties die binnen het veiligheidsnetwerk actief zijn. Een heldere en transparante visie op de taakverdeling moet worden

uitgedragen. Afspraken over de verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties kunnen worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een convenant (K+V organisatieadvies, BZK 2002).

De derde regietaak is het creëren van consensus. De betrokken partijen moeten het niet alleen eens zijn over het doel van de samenwerking, maar ook over de aanpak. Bij de aanpak van de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer is het bijvoorbeeld van belang dat de partijen overeenstemming hebben over de mix van repressie en preventie (zoals opgenomen in het programma Groot Oost). Een vaak voorkomend probleem is namelijk de botsing tussen organisaties die meer op preventie en organisaties die meer op repressie georiënteerd zijn.

De vierde regietaak betreft het stimuleren van samenwerking. Organisaties dienen met elkaar in contact te worden gebracht en er moet draagvlak en betrokkenheid bij deze partijen gecreëerd worden. De partijen worden op deze wijze betrokken bij de vorming en de uitvoering van het beleid (K+V organisatieadvies). Het is van belang te investeren in vertrouwensrelaties en medestanders te zoeken (ministerie BZK 2002).

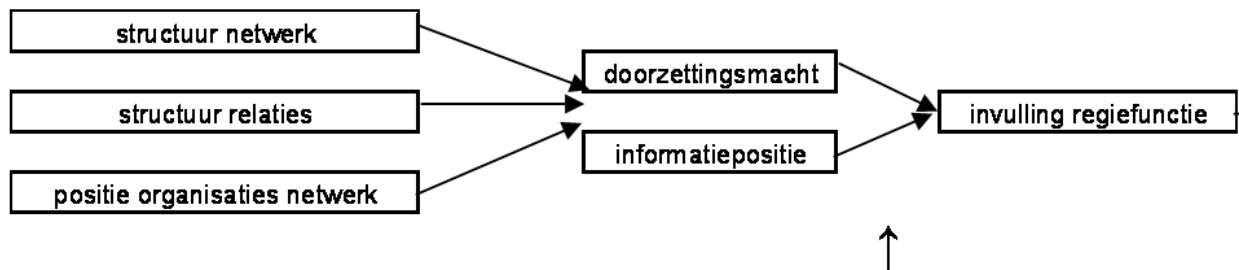
2.4.1 Invulling regiefunctie op basis sociale netwerkanalyse

Als is voldaan aan de twee randvoorwaarden die tot een goede regiefunctie leiden (doorzettingsmacht en een goede informatiepositie), kan de regiefunctie succesvol worden ingevuld. In hoeverre het voldoen aan de voorwaarden leidt tot succesvol invullen van de regiefunctie, wordt onderzocht met behulp van onderzoeksvraag 4.

- 4. In hoeverre leidt de mate van doorzettingsmacht en informatievoorziening tot een goede invulling van de regiefunctie door stadsdeel Oost-Watergraafsmeer?*

Schematisch weergegeven:

Figuur 2.3 Onderzoeksvraag 4



2.4.2 Invulling regiefunctie volgens organisaties

Door middel van de structuur van het netwerk (die inzichtelijk is gemaakt door sociale netwerkanalyse) kan dus afgeleid worden in hoeverre gemeenten doorzettingsmacht hebben en een goede informatiepositie innemen. Dit kan vervolgens weer gebruikt worden om een voorspelling te doen van de mate waarin gemeenten in staat zijn de regie op zich te nemen.

Om meer inzicht te krijgen in de feitelijke invulling van de regiefunctie op dit moment en in de mening van de organisaties hierover, is de organisaties hier rechtstreeks naar gevraagd. Welke organisatie neemt de regietaken op zich, is dat Oost-Watergraafsmeer? Met deze vraag wordt ook de voorspelling die door de sociale netwerkanalyse en het theoretisch model is gedaan over de invulling van de regiefunctie getoetst.

Verder is geïnventariseerd welke partij volgens de organisaties in het veld de regie op zich zou moeten nemen.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag.

5. *Hoe vult Oost-Watergraafsmeer volgens de organisaties in het veld de regiefunctie binnen het netwerk aanpak drugs- en drankoverlast in als het gaat om aansturing, coördinatie, consensusvorming en stimulering van de samenwerking?*

2.5 Functioneren netwerk

Een goed ingevulde regiefunctie moet uiteindelijk leiden tot een goed functionerend netwerk. In hoeverre het netwerk goed functioneert kan bepaald worden door te kijken naar de effecten die gesorteerd worden. Zo is er samenwerking tussen verschillende partijen in Oost-Watergraafsmeer. Indien het netwerk van organisaties goed functioneert, dan zou de drugs- en drankoverlast daadwerkelijk moeten afnemen. Provan en Milward (2001) noemen dit het effect van een veiligheidsnetwerk op de samenleving. Het meten van dit effect kan echter alleen via een zeer uitgebreid doeltreffendheidsonderzoek⁵, wat voor dit onderzoek helaas te tijdrovend is.

Een minder tijdrovende manier om het functioneren van een veiligheidsnetwerk te bepalen, is door de betrokken partijen te vragen in hoeverre zij vinden dat het netwerk functioneert. Hierdoor komt geen duidelijkheid over het feitelijke effect van de samenwerking, maar ontstaat wel inzicht in de effectiviteit van het netwerk zelf (Provan en Milward 2001). In dit onderzoek is ervoor gekozen het functioneren van het netwerk op deze wijze in kaart te brengen.

Verschillende vragen over het functioneren van een netwerk zijn geoperationaliseerd. Hebben organisaties er vertrouwen in dat de andere organisaties de afspraken nakomen? Zijn ze tevreden over de samenwerking met de meeste andere organisaties, zijn ze tevreden over de informatie-uitwisseling en zijn ze in het algemeen tevreden?

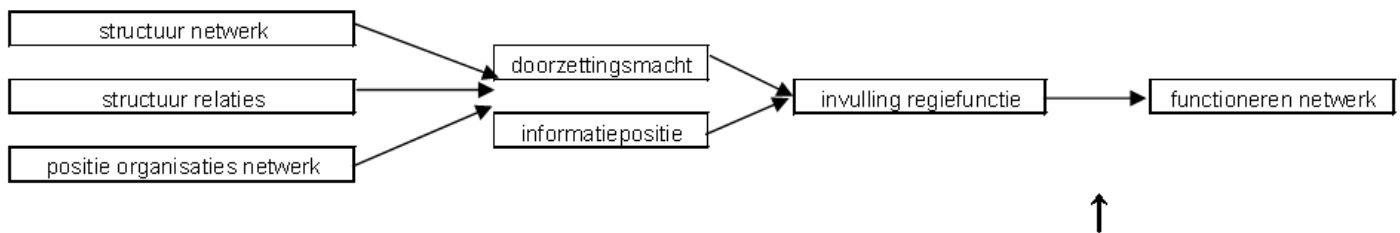
2.5.1 Functioneren netwerk op basis van structuren netwerk

Indien de structuur van het netwerk gunstige voorwaarden voor het invullen van de regiefunctie schept en de regiefunctie succesvol wordt ingevuld, is het netwerk in staat goed te functioneren. Die laatste stap wordt onderzocht door de volgende vraag.

6. *Leidt de huidige invulling van de regiefunctie door Oost-Watergraafsmeer tot een goed functionerend netwerk?*

⁵ Met een voor- en nameting, zogenaamde ‘controlestadsdelen’ etc.

Figuur 2.4 Onderzoeksvraag 6



2.5.2 Functioneren netwerk volgens organisaties

Aan de hand van de structuur van het netwerk, de doorzettingsmacht en informatiepositie van gemeenten en de invulling van de regiefunctie kan dus een voorspelling gedaan worden over het functioneren van het netwerk. Het is echter ook mogelijk de organisaties in het veld zelf te vragen in welke mate het netwerk volgens hun goed functioneert. Dit betreft dus wederom een toetsing van de voorspelling die aan de hand van de sociale netwerkanalyse en het theoretisch model is gedaan.

De zevende en laatste onderzoeksvraag luidt derhalve als volgt.

7. *Hoe functioneert het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer?*

2.6 Samenvatting theoretisch model en onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre Oost-Watergraafsmeer in staat is regie te voeren. Is haar positie dusdanig dat zij over de andere organisaties in het netwerk regie kan voeren?

Netwerk van organisaties

Om een antwoord te kunnen geven is het belangrijk na te gaan hoe het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de aanpak van drugs- en drankoverlast in het stadsdeel in elkaar steekt. Is het veiligheidsnetwerk zo vormgegeven dat het stadsdeel de regiefunctie op goede wijze kan invullen?

Drie facetten van het netwerk zijn in dezen interessant:

1. *De structuur van het gehele netwerk.* Zijn er bijvoorbeeld veel organisaties betrokken bij het vergroten van veiligheid? Hoe meer organisaties meedoen, des te belangrijker is het dat er regie wordt gevoerd.
2. *De structuur van de relaties.* Zijn de contacten tussen de partijen in het veld bijvoorbeeld gebaseerd op formele of informele afspraken? De regiefunctie kan beter worden ingevuld als een groot deel van de contacten formeel is vastgelegd.
3. *De positie van partijen in het netwerk.* Neemt Oost-Watergraafsmeer een centrale plek in het netwerk in? Om goed regie te kunnen voeren is het van belang dat het stadsdeel met alle organisaties direct of indirect contact heeft, dus een centrale positie in het veld inneemt.

Twee randvoorwaarden

In de literatuur worden twee overkoepelende randvoorwaarden genoemd voor een goede invulling van de regiefunctie: een goede informatiepositie en de mogelijkheid om een zekere mate van doorzettingsmacht uit te oefenen. De kans op een succesvolle regie wordt vergroot als Oost-Watergraafsmeer beter op de hoogte is van de problematiek, kennis heeft van de potentie van de partijen in het veld en inhoudelijke expertise van de drugs- en drankoverlast. De mogelijkheid om doorzettingsmacht uit te oefenen kan ervoor zorgen dat samenwerking ook tot stand komt als organisaties daar vanuit zichzelf niet direct achterstaan.

De structuur van het netwerk, de structuur van de relaties binnen het netwerk en de positie die afzonderlijke partijen in het netwerk innemen hebben hun weerslag op de informatiepositie en doorzettingsmacht van partijen in het netwerk, dus ook op de positie van Oost-Watergraafsmeer. De vraag die met deze vaststelling opkomt, is: zijn deze structuren dusdanig dat het stadsdeel een goede informatiepositie inneemt en doorzettingsmacht heeft? Is bijvoorbeeld de structuur van het gehele netwerk zo ingericht dat het stadsdeel makkelijk doorzettingsmacht kan uitoefenen en neemt het een dusdanige positie in dat het veel informatiebronnen tot zijn beschikking heeft?

Invulling regiefunctie

Welke regietaken dient Oost-Watergraafsmeer op zich te nemen? Uit de literatuur komen de volgende overkoepelende verantwoordelijkheden naar voren:

1. aansturen van de organisaties in het veld
2. zorgen voor consensus over de wijze waarop het probleem wordt aangepakt
3. coördineren van activiteiten
4. stimuleren van samenwerking.

Vragen die opkomen zijn: in hoeverre neemt het stadsdeel op dit moment deze taken op zich en is het de enige partij die op dit gebied activiteiten coördineert?

Functioneren netwerk

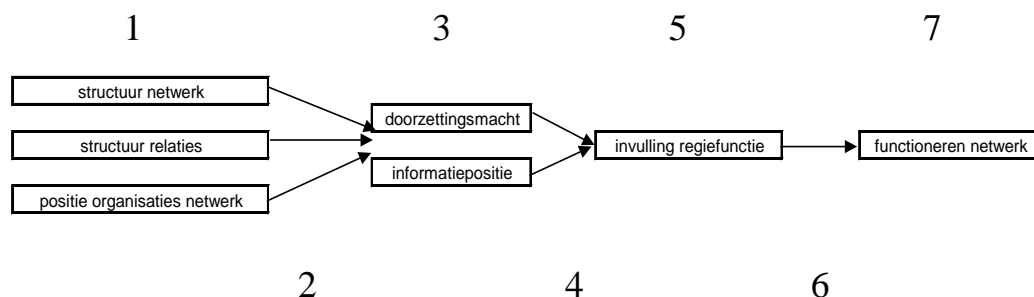
Als de regiefunctie goed wordt opgepakt is de kans op een goed functionerend netwerk groter. Een veiligheidsnetwerk dat goed functioneert leidt namelijk tot de beoogde afstemming van activiteiten en samenwerking tussen organisaties. Dit afstemmen en samenwerken dient zo efficiënt mogelijk te verlopen. In een goed functionerend netwerk moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat er vooral tijd wordt gestoken in het bespreken van de aanpak (het beleid) in plaats van het aanpakken zelf. Ook belangrijk is dat alle organisaties voldoende toegang tot de relevante informatie hebben en er voldoende afstemming is tussen de activiteiten van de verschillende partijen.

Theoretisch kader

Samengevat: de structuur van het netwerk, de structuur van de relaties en de positie van partijen in het netwerk leiden tot een bepaalde mate van doorzettingsmacht en informatievoorziening van Oost-Watergraafsmeer. Indien het stadsdeel een betere informatiepositie inneemt en meer doorzettingsmacht heeft is het makkelijker de regiefunctie in te vullen. Als de regiefunctie goed wordt ingevuld, is de kans op een goed functionerend netwerk groter.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 2.5 De regiefunctie van de gemeente



Toetsing

De sociale netwerkanalyse brengt inzicht in de structuren van het veiligheidsnetwerk. Met behulp van het theoretische model (zie figuur 2.5) kan aan de hand van dit inzicht een voorspelling gedaan worden over de informatiepositie en doorzettingsmacht van Oost-Watergraafsmeer en de andere partijen in het netwerk, waarna een verwachting kan worden uitgesproken over de invulling van de regiefunctie en het functioneren van het netwerk. De onderzoeksvragen 1, 2, 4 en 6 worden hierdoor beantwoord.

De verwachting die uit de sociale netwerkanalyse en het theoretische model afgeleid kan worden, wordt vervolgens getoetst aan de hand van de perceptie van de organisaties. De beantwoording van de vragen 3, 5 en 7 worden hierbij gebruikt.

Onderzoeksvragen

1. Hoe zit het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer in elkaar, welke relaties zijn er tussen deze organisaties en welke positie nemen de afzonderlijke organisaties binnen het netwerk in? (*netwerkanalyse*)
2. In hoeverre leiden de structuur van het netwerk, de structuur van relaties en de afzonderlijke posities van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer tot een goede informatievoorziening en doorzettingsmacht voor het stadsdeel? (*voorspelling model*)
3. In hoeverre beschikt Oost-Watergraafsmeer volgens de organisaties over een goede informatiepositie en doorzettingsmacht binnen het netwerk aanpak drugs- en drankoverlast? (*situatie volgens organisaties zelf*)
4. In hoeverre leidt de mate van doorzettingsmacht en informatievoorziening tot een goede invulling van de regiefunctie door stadsdeel Oost-Watergraafsmeer? (*voorspelling model*)
5. Hoe vult het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer volgens de organisaties haar regiefunctie binnen het netwerk aanpak drugs- en drankoverlast in als het gaat om aansturing, coördinatie, consensusvorming en stimulering samenwerking? (*situatie volgens organisaties zelf*)

6. Leidt de huidige invulling van de regiefunctie tot een goed functionerend netwerk? (*voorspelling model*)
7. Hoe functioneert het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer? (*situatie volgens organisaties zelf*)

3. Casus: drugs- en drankoverlast Oost-Watergraafsmeer

Om meer inzicht te krijgen in de regiefunctie die gemeenten steeds nadrukkelijker op het terrein van veiligheid krijgen opgelegd, is besloten een studie uit te voeren naar de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer. In dit hoofdstuk worden de mate van overlast en de aanpak van die overlast beschreven. Tenslotte wordt een antwoord gegeven op de vraag waarom juist dit thema en dit stadsdeel een goede casus vormen.

3.1 Drugs- en drankoverlast Oost-Watergraafsmeer

Drugsanalyse COT

In 2005 heeft het COT in opdracht van de Bestuursdienst een strategische drugsanalyse gemaakt van vier Amsterdamse *scenes*, waaronder ‘Dapper en Transvaal’ in Oost-Watergraafsmeer. Volgens deze analyse bestaat het stadsdeel in feite uit drie scenes: Dappermarkt, Krugerplein en omgeving en de omgeving rondom metrostation Wibautstraat. Elke scene heeft zijn eigen kenmerken.

Op de Dappermarkt is er vooral sprake van straatdealers en klanten die hun activiteiten afschermen. Desondanks wordt er geconcludeerd dat de handel zichtbaarder is dan bijvoorbeeld in de binnenstad. De verslaafden zijn veelal autochtoon, de handel is in handen van Surinamers en andere allochtonen. Men schat dat ongeveer tweehonderd mensen op deze markt drugs kopen.

De scene op en rondom het Krugerplein is kleinschaliger en meer gesloten. Er is sprake van visuele overlast, de scene is minder verhuld en opener. Geschat wordt dat er ongeveer honderd verslaafden geregeld komen, onder wie overigens relatief veel vrouwen. Er zijn weinig traditionele dealers- of gebruikerspanden, maar wel panden waar verslaafden wonen; geschat wordt dertig.

De scene rond en in metrostation Wibautstraat fluctueert. Dealers en verslaafden bezoeken deze scene al naar gelang de actuele aantrekkelijkheid, die bijvoorbeeld wordt beïnvloed door controles. Langs de metrolijn zijn uitwijkmogelijkheden. Er is dan ook weinig bekend over deze dealers en verslaafden.

Veiligheidscijfers O+S (politie)

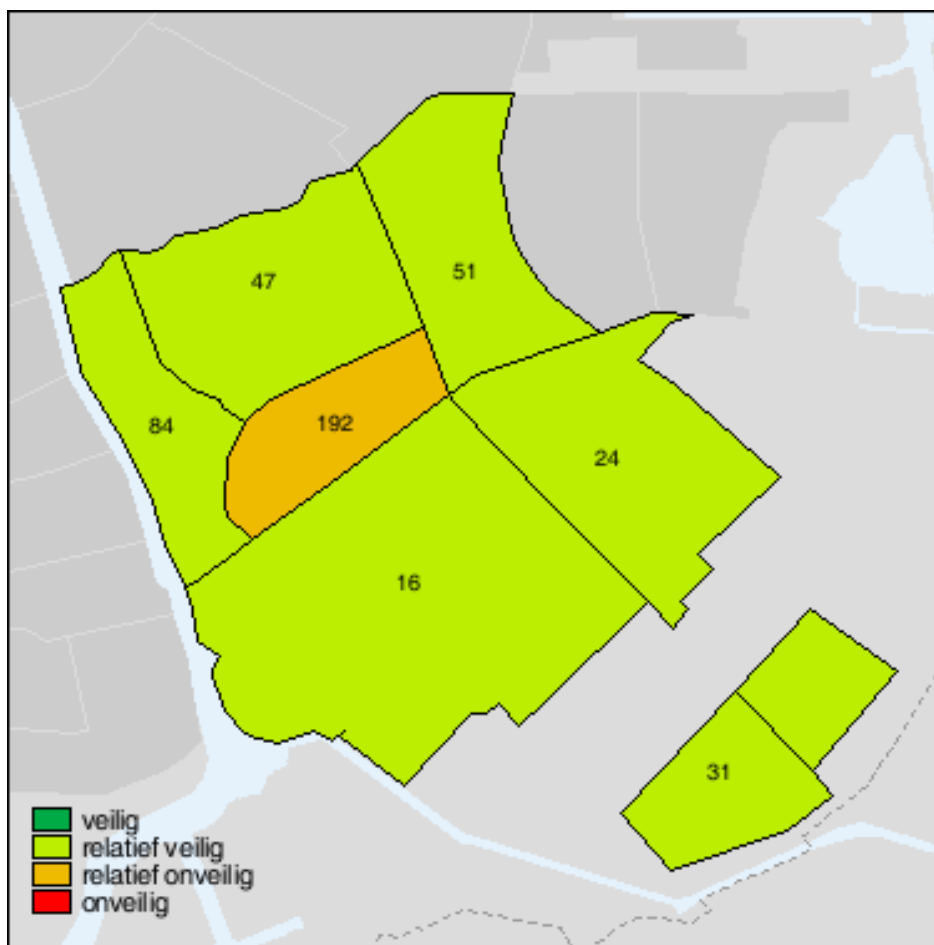
O+S berekent elk jaar de Amsterdamse veiligheidsindex. Dit gebeurt op basis van twee bronnen: een bevolkingsonderzoek waarin ongeveer 10.000 Amsterdammers hun mening geven over de veiligheid in Amsterdam en in hun buurt en gegevens van de politie Amsterdam-Amstelland over inbraak, diefstal, geweld, overlast, vandalisme en drugs. De drugscijfers van de politie staan in deze paragraaf centraal.

De drugsindex wordt bepaald op twee afzonderlijke gegevens:

- meldingen drugs- en drankoverlast
- misdrijven drugshandel.

De totale cijfers worden als indexgegevens weergegeven in een kleur (zie figuur 3.1), om in één oogopslag aan te geven hoe het met – in dit geval – de drugsoverlast is gesteld. 2003 is het basisjaar: index 100. De figuur laat zien dat de index in de Transvaalbuurt ver boven het gemiddelde ligt (van Amsterdam in 2003). Andere buurten worden in groen weergegeven: het is er relatief veilig. In de Weesperzijdebuurt ligt de index onder de 100, maar hoger dan gemiddeld in de overige buurten van Oost-Watergraafsmeer. In Frankendael is de drugsindex het laagst.

Figuur 3.1 Drugsindex buurtcombinaties Oost-Watergraafsmeer 2008 (indexcijfer Amsterdam 2003 100)



Weesperzijde	84
Oosterparkbuurt	47
Dapperbuurt	51
Transvaalbuurt	192
Frankendael	16
Middenmeer	24
Betondorp/ Omval	31

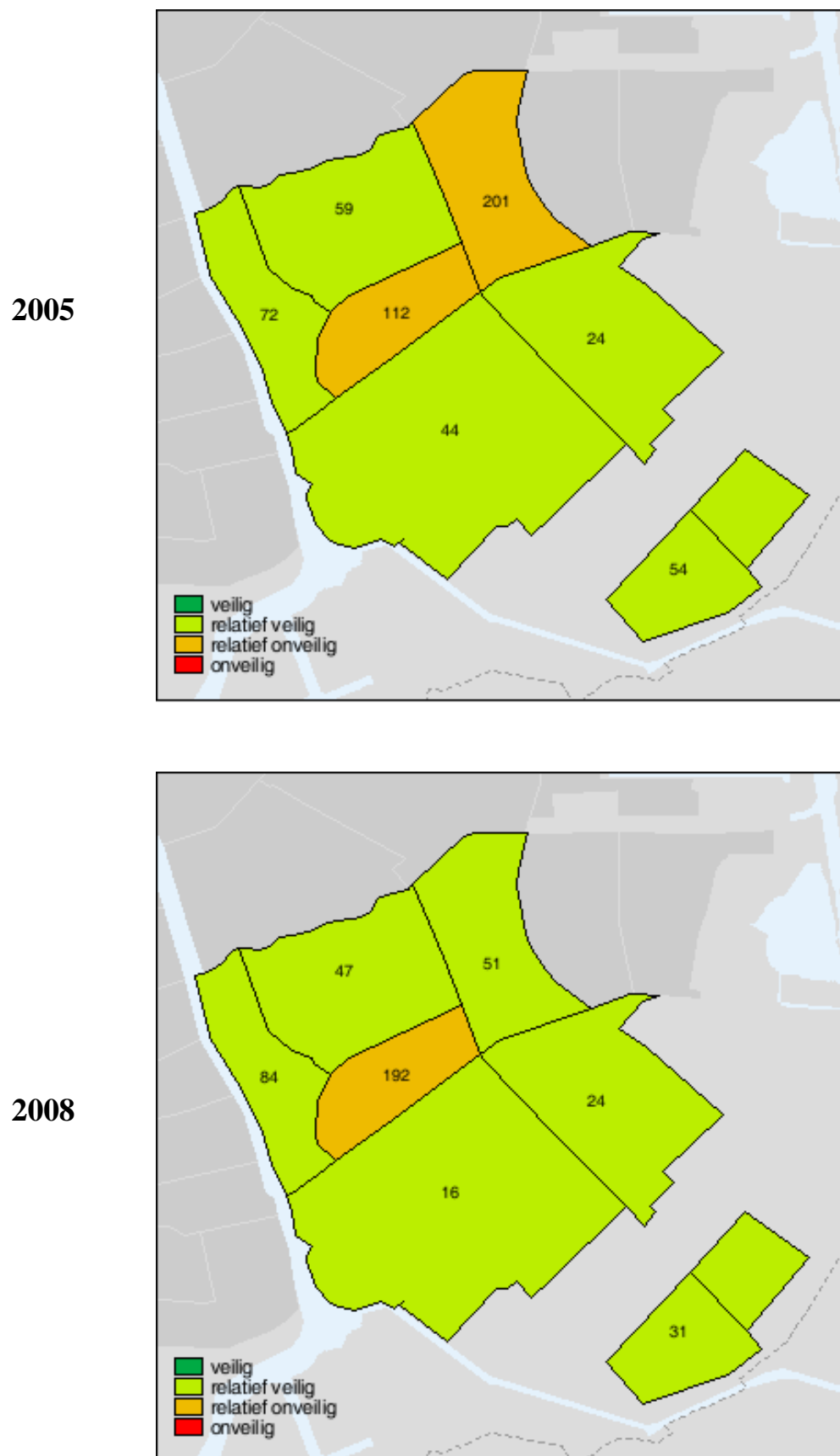
Tabel 3.2 toont de ontwikkeling tussen 2005 en 2008 per buurt afzonderlijk. De Transvaalbuurt heeft in elk jaar (behalve 2005) een hogere index dan de andere buurten. In 2005 was er nog veel drugsoverlast in de Dapperbuurt (zoals ook uit de COT-analyse bleek). In 2008 is dit na een sterke afname per jaar niet meer het geval. Opvallend zijn de hoge indexscores van de Weesperzijde- en Transvaalbuurt in 2007. Beide zijn in 2008 weer sterk afgenomen.

Tabel 3.2 Drugsindex buurtcombinaties Oost-Watergraafsmeer (indexcijfer Amsterdam 2003 100)

		januari- december 2005	januari- december 2006	januari- december 2007	januari- december 2008
Weesperzijde	U27	72	87	129	84
Oosterparkbuurt	U28	59	63	68	47
Dapperbuurt	U29	201	136	97	51
Transvaalbuurt	U30*	112	201	458	192
Frankendael	U55	44	22	17	16
Middenmeer	U56	24	17	23	24
Betondorp/Omval	U57	54	30	27	31
Amsterdam	ASD	111	96	103	92

Wanneer alleen naar 2005 en 2008 wordt gekeken is het beeld van de Weesperzijde- en Oosterparkbuurt en Middenmeer redelijk stabiel (figuur 3.3). Voor de Dapperbuurt, Frankendael en Betondorp/de Omval geldt een afname van de drugsindex. Alleen in de Transvaalbuurt is sprake van een toename.

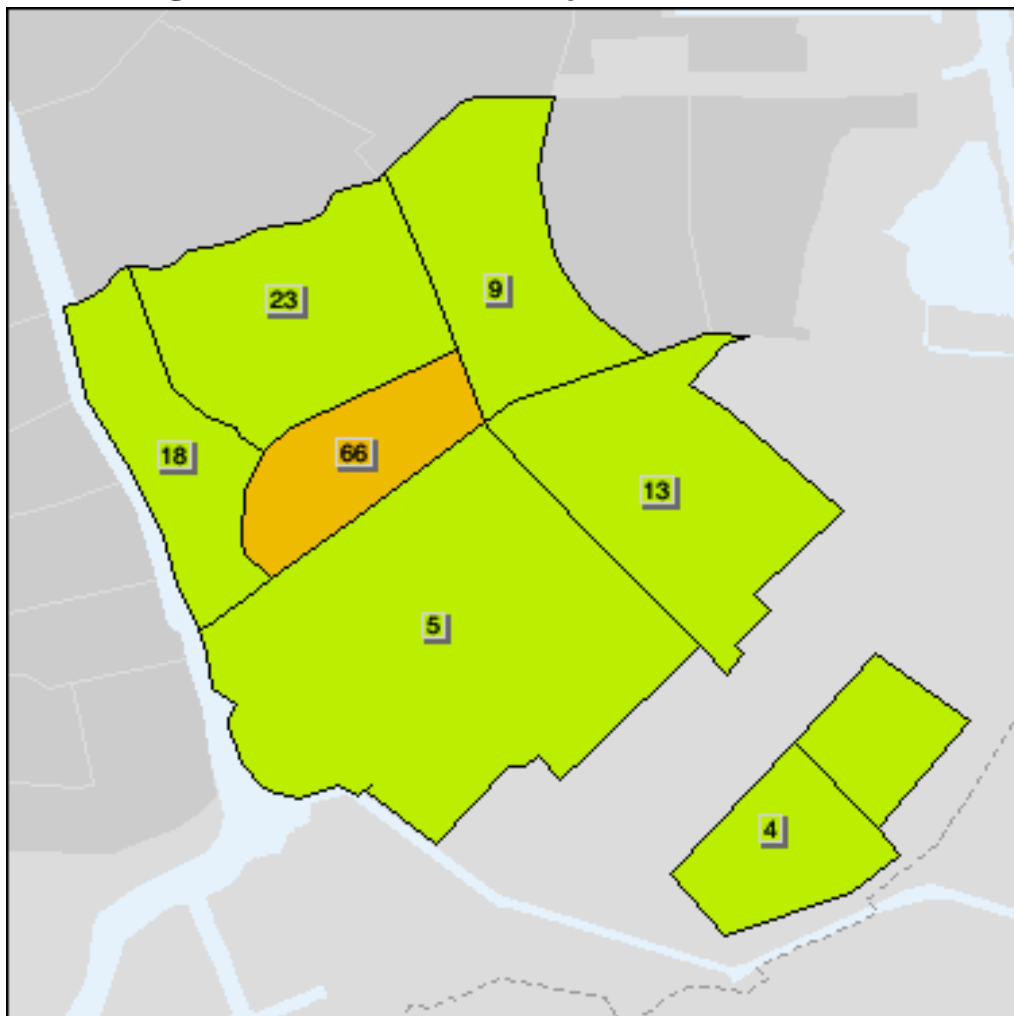
Figuur 3.3 Drugsindex buurtcombinaties Oost-Watergraafsmeer 2005 en 2008 (indexcijfer Amsterdam 2003 100)



Ten slotte wordt gekeken naar de twee achterliggende gegevens: meldingen drank- en drugsoverlast en ‘misdrijven drugshandel’ (figuur 3.4 en 3.5). De meldingen van drugs- en drankoverlast zijn het hoogste in de Transvaalbuurt. In de Oosterparkbuurt ligt het aantal meldingen eveneens hoger dan gemiddeld.

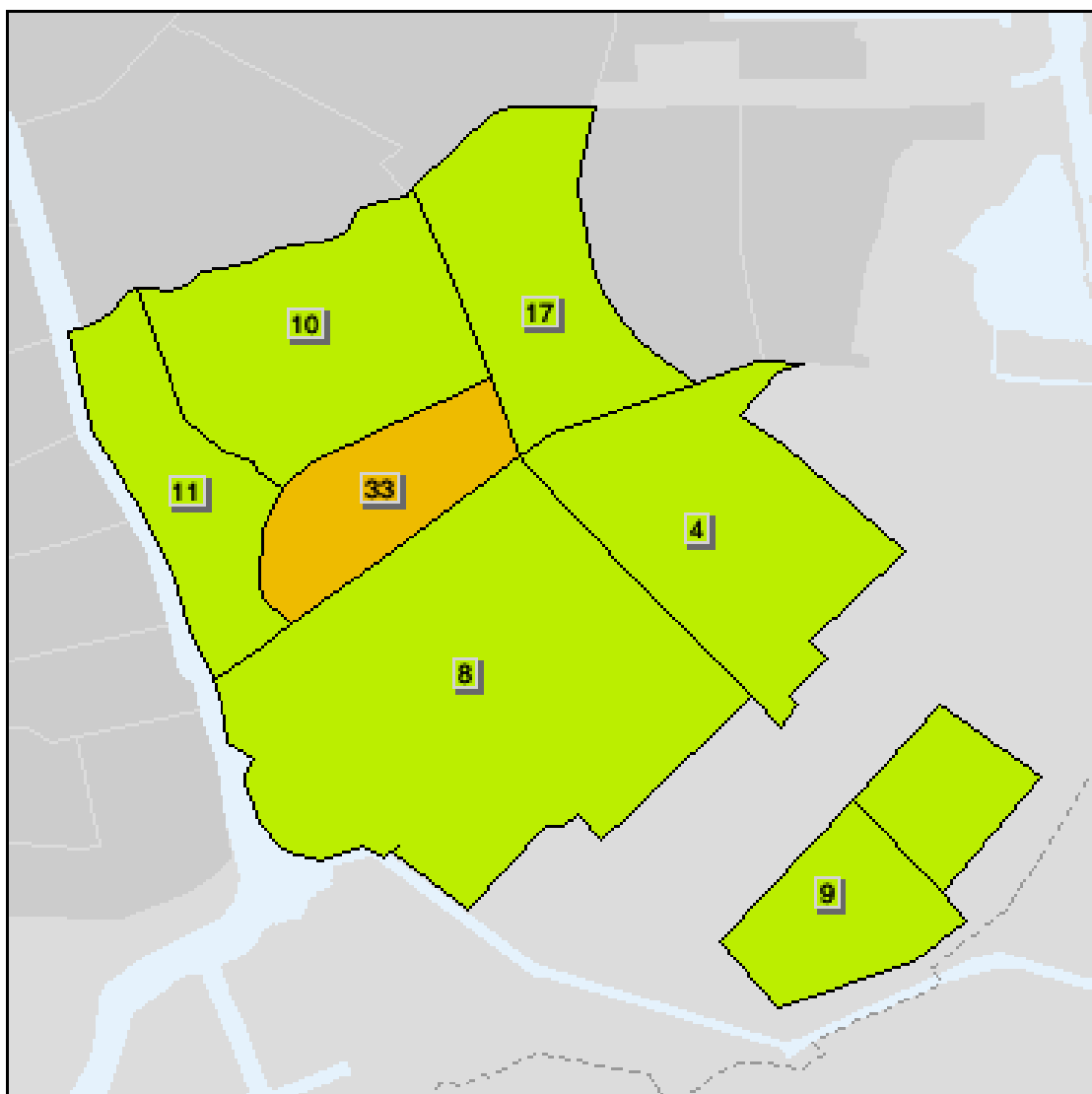
Ook het aantal misdrijven drugshandel ligt in de Transvaalbuurt het hoogst. De Oosterparkbuurt neemt nu een gemiddelde positie in.

Figuur 3.4 Meldingen drugs en drankoverlast buurtcombinaties Oost-Watergraafsmeer 2008 (indexcijfer Amsterdam 2003 100)



Weesperzijde	18
Oosterparkbuurt	23
Dapperbuurt	9
Transvaalbuurt	66
Frankendael	5
Middenmeer	13
Betondorp/ Omval	4

Figuur 3.5 Misdrijven drughandel buurtcombinaties Oost-Watergraafsmeer 2008 (indexcijfer Amsterdam 2003 100)



Weesperzijde	11
Oosterparkbuurt	10
Dapperbuurt	17
Transvaalbuurt	33
Frankendael	8
Middenmeer	4
Betondorp/ Omval	9

3.2 Huidig beleid

Drugs- en alcoholoverlast betreft één van de vier prioriteiten in het meest actuele veiligheidsplan van Oost-Watergraafsmeer (naast jongerenoverlast, huiselijk geweld en toezicht en handhaving). Op zijn website stelt het stadsdeel dat het actief beleid voert om drugshandel en overlast van drugsgebruikers en alcoholisten tegen te gaan. De volgende acties worden genoemd:

- Meldpunt Zorg en overlast ingesteld
 - overlastgevende inwoners worden zo geholpen dat zij thuis of op straat minder overlast geven (samenwerking politie, GGD)
- Bestrijding criminaliteit en overlast op straat
 - samenwerking tussen het stadsdeel, de politie en het Openbaar Ministerie
- Gebiedgerichte inzet
 - Dapperbuurt (veiligheid ondernemers, burgers en bezoekers vergroten)
 - Oosterpark (orde bewaren in het park, groepen alcoholisten en drugsverslaafden in kaart brengen, zorg en repressie)
 - Transvaalbuurt (inzet flexibel inzetbare toezichthouders en Vliegende Brigade, aanpak drugswoningen)
 - Groot Oost (samenwerking centrale stad, Zeeburg, Oost-Watergraafsmeer, GGD, politie en OM om drugsproblematiek op grotere schaal aan te pakken).

In februari 2009 is het Programma Bestrijding Drugs- en Alcoholoverlast Groot Oost vastgesteld, waarin vijf doelstellingen worden geformuleerd. De eerste doelstelling betreft het substantieel verminderen van overlast veroorzaakt door verslaafden en dealers. De tweede is de aanpak (eventueel ontruiming) van drugspanden. Onderbrengen van hulpbehoevende drugs- en alcoholverslaafden in de zorgketen is de derde doelstelling en de vierde het versterken van de greep op dealers via de justitiële keten. De laatste doelstelling is als volgt geformuleerd: het in kaart brengen en aanpakken van overlast door alcoholisten.

De belangrijkste partners bij in programma zijn de gemeente (OOV, GGD, Dienst Zorg en Samenleving), de stadsdelen Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg, regiopolitie Amsterdam-Amstelland districten 2 en 3 en het OM. Het stadsdeelbestuur dient volgens het programma de regie over alle acties op zich te nemen. Er moeten afspraken gemaakt worden tussen politie, justitie en GGD. Veelplegers worden systematisch geregistreerd in de ketenunits, aangetroffen verslaafden en daklozen worden systematisch opgenomen in de veldregie van de GGD. Er vindt geregeld overleg plaats: bestuurlijk overleg, een stuurgroep per stadsdeel en een operationeel overleg per stadsdeel.

Belangrijk in het programma is de balans tussen repressie en zorg. Verder moet ervoor worden gewaakt dat er geen nieuwe structuren worden ingericht: het project is erop gericht de samenwerking tussen bestaande organisaties te verbeteren. Programma Groot Oost pleit voor een integrale aanpak waarin repressie én zorg alsmede een gebiedsgerichte en een dader/cliëntgerichte aanpak mogelijk zijn. Twee gebieden staan centraal: Transvaalbuurt-Oost en het Oosterpark.

Transvaalbuurt

In de Transvaalbuurt benadert de Vliegende Brigade verslaafden actief en probeert hen naar zorg en dagbesteding te begeleiden (Bestuursdienst Amsterdam: Vliegende Brigade Transvaalbuurt. Plan van Aanpak i.s.m. Subdriehoek Oost). In het kader van de Wijkaanpak is in 2008 in de Transvaalbuurt een project gestart om overlastgevende drugspannen en horecagelegenheden aan te pakken.

Oosterpark

Wat betreft het Oosterpark zijn de laatste jaren veel beleidsaanpassingen gedaan.

In 2005 is besloten een gedeeltelijk alcoholverbod in te stellen, namelijk rond de entree ter hoogte van de Eerste van Swindenstraat en de muziekkoepeel (de locaties waar de overlast zich concentreerde). In 2007 is het alcoholverbod na een evaluatie uitgebreid tot het gehele park, met uitzondering van het centrale gazon vanaf vijf meter van de omliggende weg (Notitie evaluatie en advies alcoholverbod Oosterpark, oktober 2008). Begin april 2009 is door stadsdeelvoorzitter Verbeet besloten tot een geheel verbod. Eind mei 2009 is het verbod weer opgeheven (vanwege niet-volledige voorbereiding). Op dit moment is het gehele park weer vrijgegeven voor het gebruik van alcohol.

De Transvaalbuurt en Oosterpark staan dus centraal in het plan. Deze keuze wordt gerechtvaardigd door de analyses van COT en door de cijfers van de drugsindex. Drie van de drugsscenes uit het COT-onderzoek bevinden zich in de Transvaalbuurt en de drugsindex – specifiek: de meldingen drugs en drankoverlast – laat zien dat er vooral in de Transvaalbuurt sprake is van drugs- en drankoverlast.

3.3 Keuze voor drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer als casus

Beide buurten hebben dan ook prioriteit in het actieprogramma Groot Oost waarmee Oost-Watergraafsmeer de drugs- en drankoverlast wil aanpakken. In dit programma wordt ingezet op een aanpak waarin zowel repressie en zorg een centrale rol heeft. Dit betekent dat verschillende organisaties die zich met repressie en zorg bezighouden met elkaar moeten samenwerken.

Oost-Watergraafsmeer heeft aangegeven de regie op dit terrein op zich te willen nemen. Gezien de actuele problematiek en gezien het feit dat verschillende partijen moeten samenwerken, is de aanpak van de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer een uitermate geschikte casus is voor deze studie.

4. Onderzoeksoopzet en dataverzameling

In de maanden mei t/m september 2009 werden de data verzameld die aan dit onderzoek ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe die data zijn verzameld. Vervolgens wordt ingegaan op de respons. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte bespreking van de bewerking van de data als gevolg van problemen die bij het verzamelen zijn ontstaan.

4.1 Dataverzameling

Stap 1. Met veiligheidscoördinator Oost-Watergraafsmere bepalen welk veiligheidsthema onderzocht wordt

De veiligheidscoördinator is gevraagd welk thema interessant is. Gekozen is voor (de aanpak van) de drugs- en drankoverlast omdat dit een probleem is dat het stadsdeel wil aanpakken en waar veel organisaties bij betrokken zijn.

Stap 2. Met veiligheidscoördinator lijst opstellen van alle organisaties binnen het stadsdeel waarmee de veiligheidscoördinator contact heeft betreffende de aanpak van drugs- en drankoverlast in het stadsdeel.

De coördinator is gevraagd de organisaties te noemen waarmee hijzelf in het stadsdeel⁶ contact heeft over de aanpak van drugs- en drankoverlast⁷.

Stap 3. Van de contacten van de veiligheidscoördinator vaststellen of het een organisatie betreft die meer in bestuurlijke zin betrokken is of dat het meer een uitvoerende organisatie betreft.

De intentie was alleen het netwerk van relaties tussen organisaties op het bestuurlijke niveau in beeld te brengen, dus wel contacten vanuit het bestuurlijk niveau met het uitvoerende niveau maar niet andersom. De

⁶ Uit een eerder gesprek met de veiligheidscoördinator van OGWM bleek dat er op het terrein van veiligheid ook stadsdeeloverstijgend verschillende overlegvormen zijn (zoals het veiligheidscoördinatorenoverleg, overleg tussen stadsdeelvoorzitters en de burgemeester, sub-3-hoeken, overleg tussen sectorhoofden van verschillende stadsdelen en overleggen tussen netwerkcoördinatoren). Om het te onderzoeken netwerk overzichtelijk te houden wordt er echter voor gekozen de focus op het netwerk van veiligheidsorganisaties binnen het stadsdeel te houden.

⁷ Bij de analyse van een netwerk van organisaties, zoals in dit geval de organisaties in het veiligheidsnetwerk, worden doorgaans individuen bevraagd (bijvoorbeeld een medewerker van de GGD), maar zij beantwoorden de vragen voor de gehele organisatie (dus de gehele GGD).

uitvoerende organisaties zouden dan ook niet geënquêteerd worden. Hiermee zou voorkomen worden dat het netwerk onoverzichtelijk zou worden en het veldwerk een te tijdrovende klus.

Al vrij snel bleek echter dat het voor de respondenten moeilijk was om onderscheid te maken tussen de beleidsorganisaties en de meer praktijkgerichte organisaties. Veel organisaties bleken zich zowel met beleids- als met uitvoerende taken bezig te houden. Ook kwam naar voren dat het totale aantal organisaties dat actief is op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer zo rond de dertig ligt, een aantal dat goed te onderzoeken is. Er is daarom besloten om alle organisaties te enquêteren en in het onderzoek op te nemen.

Stap 4. Complementeren van de vragenlijst

De organisaties waarmee de veiligheidscoördinator contact heeft zijn in de vragenlijst opgenomen als mogelijke antwoorden.

Stap 5. Afnemen enquête veiligheidscoördinator + laatste aanpassingen vragenlijst

Tijdens een tweede gesprek is de veiligheidscoördinator gevraagd de vragenlijst kritisch door te nemen; enkele aanpassingen werden doorgevoerd.

Stap 6. Alle door de veiligheidscoördinator genoemde organisaties benaderen voor een interview

De veiligheidscoördinator heeft aangeven welke persoon per organisatie in het veld het best benaderd kan worden voor het onderzoek: degenen die het best op de hoogte zijn van de contacten die een organisatie heeft. Zij werden eerst per email en daarna telefonisch benaderd.

Binnen het stadsdeel zijn verschillende afdelingen betrokken bij de aanpak van drugs- en drankoverlast. De veiligheidscoördinator heeft de contactpersonen van deze afdelingen een email gestuurd om dit onderzoek aan te kondigen. Een secretaresse heeft vervolgens alle afspraken gemaakt.

Stap 7. Afname vragenlijst bij organisaties waarmee de veiligheidscoördinator Oost-Watergraafsmeer contact heeft

Er is voor gekozen de enquête persoonlijk af te nemen. Groot voordeel daarvan is dat de kans op een hoge respons groter is. Het gegeven dat het onderzoeksbureau er zelf ook tijd in steekt en dat er een afspraak wordt gemaakt zorgt ervoor dat meer mensen responderen dan bij een enquête per post of per internet. Een tweede voordeel is dat de respondent ‘geholpen’ kan worden bij moeilijke vragen. De auteur van deze rapportage, werkzaam

bij O+S, een onderzoeksassistent van de VU en een enquêteur van O+S hebben de dataverzameling op zich genomen.

Stap 8. De relaties van de coördinator krijgen de mogelijkheid de vragenlijst aan te vullen met organisaties die nog niet in de vragenlijst zijn opgenomen

In het begin van het interview wordt nagegaan of de lijst met organisaties die in de vragenlijst staat volgens de respondent compleet is. Het is mogelijk dat deze organisaties contact hebben met organisaties die nog niet zijn opgenomen. De ontbrekende organisaties worden tijdens het gesprek in de vragenlijst opgenomen⁸. Bij interviews die hierna plaatsvinden, blijven deze nieuwe organisaties in de vragenlijst staan.

Stap 9. Gesprek ontbrekende organisaties

Tijdens de gesprekken met de contacten van de veiligheidscoördinator zijn organisaties genoemd waarmee de veiligheidscoördinator van het stadsdeel geen (direct) contact heeft. Deze organisaties zijn toch benaderd. Om een goede netwerkanalyse te kunnen uitvoeren is het namelijk belangrijk om het hele netwerk zo volledig mogelijk in kaart te brengen. Ook relaties van organisaties waarmee de veiligheidscoördinator van het stadsdeel niet direct contact heeft zijn van belang om de positie van het stadsdeel in het netwerk vast te stellen.

De intentie was alle enquêtes persoonlijk af te nemen, met als doel de respons te verhogen. Enkele respondenten gaven aan dat ze de vragenlijst liever thuis invulden of bevonden zich in het buitenland. Hen is de vragenlijst per post toegestuurd.

4.2 Respons

Van de 38 organisaties en afdelingen van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmere hebben er

⁸ In de wetenschap wordt bij de dataverzameling normaliter gekozen voor of de herkenningmethode (recognition method), waarbij de respondent reeds een complete lijst van organisaties gepresenteerd krijgt, of voor de zogenaamde terugroepmethode (recall method), waarbij de respondent uit zijn hoofd relaties op moet noemen. Bij het huidige onderzoek wordt een combinatie van beide methodes toegepast. Omdat het veiligheidsnetwerk vanuit de veiligheidscoördinator centraal staat en zijn primaire taak bestaat uit het onderhouden van contacten (waardoor de kans klein is dat hij een organisatie vergeet) wordt bij de coördinator de terugroepmethode toegepast. Bij de organisaties die vervolgens bevraagd worden is er deels sprake van de herkenningmethode, zij krijgen namelijk de lijst met contacten van de veiligheidscoördinator voorgelegd, en deels van de terugroepmethode, ze krijgen immers de mogelijkheid om nog andere organisaties aan de lijst toe te voegen.

Tabel 4.1 Respons van organisaties

	medewerking
politie bestuurlijk niveau	nee
politie wijkteam Linnaeusstraat	ja
politie buurtregisseur Linnaeusstraat	ja
politie wijkteam 's-Gravesandeplein	nee
politie buurtregisseur 's-Gravesandeplein	ja
stadsdeel, bestuur	nee
stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	ja
stadsdeel, Publiek en samenleving	ja
stadsdeel, EZ (project buurteconomie)	ja
stadsdeel, meldpunt Zorg en overlast	ja
stadsdeel, vergunningen	ja
GGD, uitvoerend niveau (Vangnet en Advies)	ja
GGD, bestuurlijk niveau	ja
Bestuursdienst, openbare orde en veiligheid	ja
DWI	nee
Ymere	ja
Rochdale	ja
Eigen Haard	ja
ISA	ja
Stadgenoot	ja
OM	nee
Dienst Stadstoezicht, Vliegende Brigade	ja
Dienst Zorg en samenleven	ja
Jellinek	ja
Streetcornerwork	ja
programmamanager Groot Oost	ja
Wijkaanpak beleid	nee
Wijkaanpak uitvoer	ja
Opbouwwerk Transvaal (Dynamo)	ja
HVO-Querido	ja
Ketenunit Oost	ja
Buurtbeheer (overkoepelend orgaan	ja
AMC de Meren	ja
Winkelstraatmanager	ja
Huurcommissie	nee ¹
Cordaan Thuiszorg	nee ¹
Leger des Heils	nee ¹

¹ Deze organisaties zijn ook niet benaderd.

negen niet aan het onderzoek deelgenomen. Dit levert een bruto respons op van 76%. Drie organisaties die pas aan het einde van het veldwerk in zicht kwamen (dus geen belangrijke organisaties in het netwerk), zijn vanwege tijdgebrek niet benaderd. De netto respons is hierdoor 83%. Tabel 4.1 geeft weer welke organisaties de enquête hebben ingevuld.

Het DWI gaf aan niet actief bij de aanpak van drugs- en drankoverlast betrokken te zijn. Opmerkelijk is dat de andere organisaties in het veld geregeld aangeven contact te hebben met het DWI over drugs- en drankoverlast.

De wijkteamchefs van politiebureau 's-Gravesandeplein vonden dat ze niet genoeg op de hoogte waren van de contacten die er op dit terrein zijn om aan het onderzoek deel te nemen.

Het stadsdeelbestuur en de politie zijn niet op tijd bereikt. Het is niet gelukt een contactpersoon te vinden bij de afdeling Wijkaanpak beleid. De contactpersoon die wij voor ogen hadden, heeft meegewerkt namens Wijkaanpak uitvoer.

De Huurcommissie, Cordaan Thuiszorg en het Leger des Heils zijn pas bij de laatst uitgevoerde enquêtes naar voren gekomen als partijen die actief zijn op het terrein van drugs- en drankoverlast. Er is besloten hen niet meer te benaderen voor een enquête.

4.3 Vragenlijst

De onderzoeksvragen 2, 4 en 6 worden beantwoord door een voorspelling af te leiden uit het theoretisch model. Bijvoorbeeld vraag 2, waarbij op basis van de structuren van het netwerk een verwachting wordt uitgesproken over de informatievoorziening en de doorzettingsmacht van het stadsdeel. Deze drie vragen komen dus niet direct in de vragenlijst aan de orde.

De andere vier vragen worden wel direct beantwoord aan de hand van vragen uit de vragenlijst. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de vragen die aan de organisaties gesteld zijn om deze onderzoeksvragen te beantwoorden. De gehele vragenlijst staat met toelichting weergegeven in bijlage 1.

1. Hoe zit het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer in elkaar, welke relaties zijn er tussen deze organisaties en welke positie nemen de afzonderlijke organisaties binnen het netwerk in? (*netwerkanalyse*).

- Vraag naar contact en contactfrequentie met organisaties die in Oost-Watergraafsmeer betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en alcoholoverlast.
- Vraag in hoeverre deze contacten een formeel karakter (convenant, formeel overleg) of een informeel karakter (wandelgangen) hebben.
- Vraag in hoeverre deze contacten gericht zijn op beleid of op uitvoer.

3. In hoeverre beschikt Oost-Watergraafsmeer volgens de organisaties over een goede informatiepositie en doorzettingsmacht binnen het netwerk aanpak drugs- en drankoverlast (situatie volgens organisaties zelf)?

- Vraag welke organisatie(s) de meeste expertise/ervaring heeft/hebben op het gebied van drugs- en drankproblematiek.
- Vraag welke organisatie(s) de meeste beleid- en/of praktijkinformatie tot zijn beschikking heeft/hebben.
- Vraag of er meer sprake is van een onderhandelingscultuur waardoor tot samenwerking wordt gekomen of van het gebruik van 'doorzettingsmacht'.

5. Hoe vult Oost-Watergraafsmeer volgens de organisaties haar regiefunctie binnen het netwerk aanpak drugs- en drankoverlast in als het gaat om aansturing, coördinatie, consensusvorming en stimulering samenwerking (situatie volgens organisaties zelf)?

- Vraag welke organisaties in het netwerk andere organisatie aansturen, voor consensus zorgen over de probleemaanpak, activiteiten coördineren en samenwerking stimuleren.
- Vraag welke organisatie vooral deze regietaken op zich neemt.
- Vraag welke organisatie de regiefunctie op zich zou moeten nemen.
- Vraag naar een rapportcijfer voor de wijze waarop Oost-Watergraafsmeer de regiefunctie uitvoert.

7. Hoe functioneert het netwerk van organisaties dat zich bezighoudt met de bestrijding van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer (situatie volgens organisaties zelf)?

- Vraag naar vertrouwen dat de organisaties hun afspraken nakomen en naar de tevredenheid over de samenwerking met de organisaties.
- Vraag naar een rapportcijfer over de informatie-uitwisseling tussen de organisaties.
- Vraag naar een rapportcijfer over de algemene samenwerking tussen de organisaties.

4.4 Databewerking voor netwerkanalyse

Gedurende de dataverzameling en -analyse kwamen enkele problemen naar voren in de lijst met organisaties die met behulp van de veiligheidscoördinator en de andere organisaties in het veld is opgesteld. Enkele organisaties bleken ten onrechte wel of juist niet in de vragenlijst als antwoordcategorie te zijn opgenomen en enkele geïnterviewde personen bleken namens een ander deel van de organisatie de vragen te hebben beantwoord dan dat bij de onderzoekers bekend of gewenst was. Om toch een goede netwerkanalyse uit te kunnen voeren⁹ hebben we enkele databewerkingen uitgevoerd, die hier kort aangestipt worden.

Samenvoegen vragenlijsten en antwoordcategorieën

In de vragenlijst waren onder andere de volgende twee afdelingen van het stadsdeel afzonderlijk van elkaar opgenomen: Publiek en samenleving en meldpunt Zorg en overlast. Interviews hebben plaatsgevonden met Bureau Ketenzorg en met de afdeling Publiek en samenleving. Uit een nader overleg bleek dat onder de afdeling Publiek en samenleving twee afdelingen vallen, Bureau Ketenzorg en meldpunt Zorg en overlast. De antwoordcategorieën Publiek en samenleving en meldpunt Zorg en overlast worden samengevoegd, alsmede de vragenlijsten van afdeling Publiek en samenleving en Bureau Ketenzorg (zie tabel 4.2).

⁹ Waarbij een input nodig is waarbij horizontaal (de te noemen organisaties) exact dezelfde organisaties staan als verticaal (de respondenten).

Tabel 4.2 Samenvoegen vragenlijsten en antwoordcategorieën

Organisaties	Aanpassing voor netwerkanalyse	Overkoepelende benaming
stadsdeel, publiek en samenleving stadsdeel, meldpunt zorg en overlast	stadsdeel meldpunt zorg en overlast, bureau ketenzorg, publiek en samenleving samenvoegen: antwoordcategorieën en vragenlijsten	stadsdeel, publiek, zorg en samenleving (PZ)
stadsdeel, EZ (project buurteconomie) stadsdeel, EZ (horeca)	EZ antwoordcategorieën samenvoegen	stadsdeel, EZ
bewoners organisatie Oosterpark Buurtbeheer (overkoepelend orgaan bewonersorganisaties)	bewonersorganisatie Oosterpark antwoordcategorieën samenvoegen met buurtbeheer	bewonersorganisaties

Gedurende het veldwerk bleek er verwarring te ontstaan bij het bereiken van contactpersonen van de door anderen opgegeven organisaties: stadsdeel afdeling EZ (project buurteconomie) en bewonersorganisatie Oosterpark. De contactpersonen die wij benaderd hebben, gaven aan dat deze afdeling of organisatie niet helemaal correct is opgenomen. Stadsdeel afdeling EZ (project buurteconomie) is vervolgens veranderd in stadsdeel EZ (horeca) en bewonersorganisatie Oosterpark in Buurtbeheer (overkoepelend orgaan bewonersorganisatie). De antwoordcategorieën zijn dus verschillend in lijsten die eerder en later zijn afgenomen. Voor de netwerkanalyse is er toe besloten de verschillende categorieën samen te voegen (zie tabel 4.2).

Aanvullen van informatie bij organisaties die niet deelnemen

Van de 38 organisaties hebben er negen niet meegewerkt aan het onderzoek. Omdat deze negen wel in de vragenlijst zijn opgenomen, konden de respondenten wel aangeven dat ze contact met deze organisaties hebben. Zo is toch informatie over deze negen verkregen. In de netwerkmatrix zijn de door anderen gerapporteerde contacten getransponeerd in de matrix. Deze organisaties hebben hierdoor exact evenveel ingaande als uitgaande contacten.

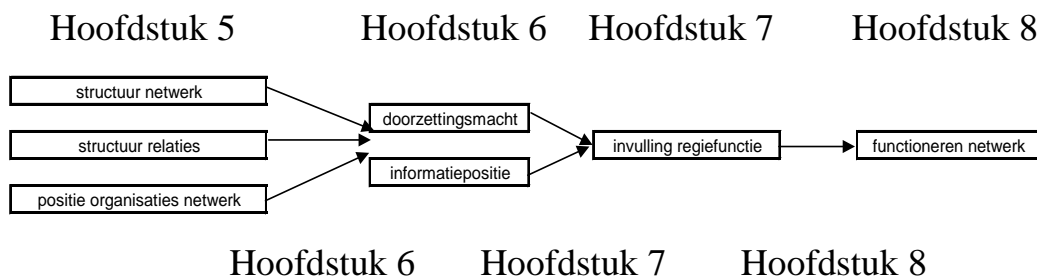
Het aanvullen van data was niet mogelijk bij relaties tussen twee organisaties die beide niet hebben deelgenomen. Twee niet-deelnemende

organisaties hebben in de analyse dus geen onderlinge relatie waar die er in werkelijkheid wellicht wel is.

4.5 Leeswijzer hoofdstuk 5-8

De resultaten van het onderzoek worden besproken vanaf hoofdstuk 5. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de structuur van het netwerk (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 6 wordt besproken in hoeverre deze structuur leidt tot het voldoen door het stadsdeel aan de randvoorwaarden voor het voeren van regie (onderzoeksvraag 2) en in hoeverre de organisaties zelf vinden dat er aan de randvoorwaarden wordt voldaan (onderzoeksvraag 3). In hoofdstuk 7 wordt nagegaan hoe de mate waarin voldaan wordt aan de randvoorwaarden voor regie kan leiden tot een goed ingevulde regiefunctie (onderzoeksvraag 4) en op de vraag hoe volgens de organisaties de regiefunctie op dit moment wordt ingevuld (onderzoeksvraag 5). Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de organisatie die volgens de partijen in het veld de regie op zich zou moeten nemen.

Figuur 4.3 Leeswijzer hoofdstuk 5-8 gekoppeld aan het theoretische model

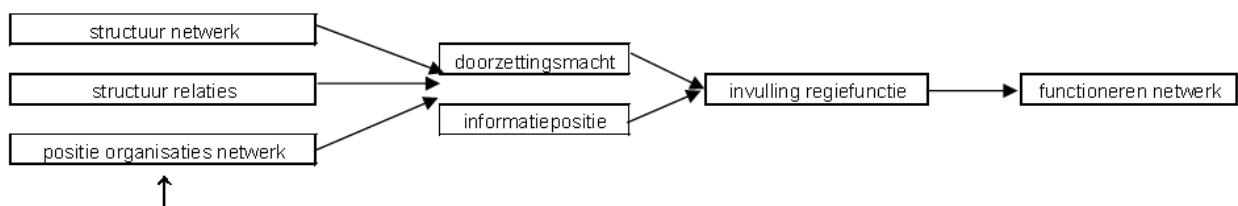


In hoofdstuk 8 tenslotte, wordt ingegaan in hoeverre de invulling van de regiefunctie kan zorgen voor het functioneren van het netwerk (onderzoeksvraag 6) en in hoeverre de organisaties zelf vinden dat het netwerk functioneert (onderzoeksvraag 7).

5. Structuur netwerk

In dit hoofdstuk staat de structuur van het netwerk centraal. Er wordt ingegaan op de structuur van het gehele netwerk, de structuur van de relaties in het netwerk en de positie van afzonderlijke organisaties.

Figuur 5.1 Onderwerp hoofdstuk 5



5.1 Structuur gehele netwerk

In Oost-Watergraafsmere zijn 36 organisaties en afdelingen van organisaties betrokken bij de aanpak van drugs- en drankoverlast¹⁰. De structuur van dit netwerk wordt in deze paragraaf op verschillende manieren in kaart gebracht. Allereerst wordt ingegaan op de dichtheid van het netwerk: hoeveel relaties zijn er tussen organisaties? Vervolgens wordt gekeken naar de diversiteit van de organisaties. Wat voor typen organisaties zitten in het netwerk? Welke zorginstellingen, bestuurlijke instanties enzovoorts? Hoeveel organisaties hebben veiligheid als primaire taak? En: hoeveel organisaties houden zich vooral bezig met beleidwerkzaamheden en hoeveel met de praktijk?

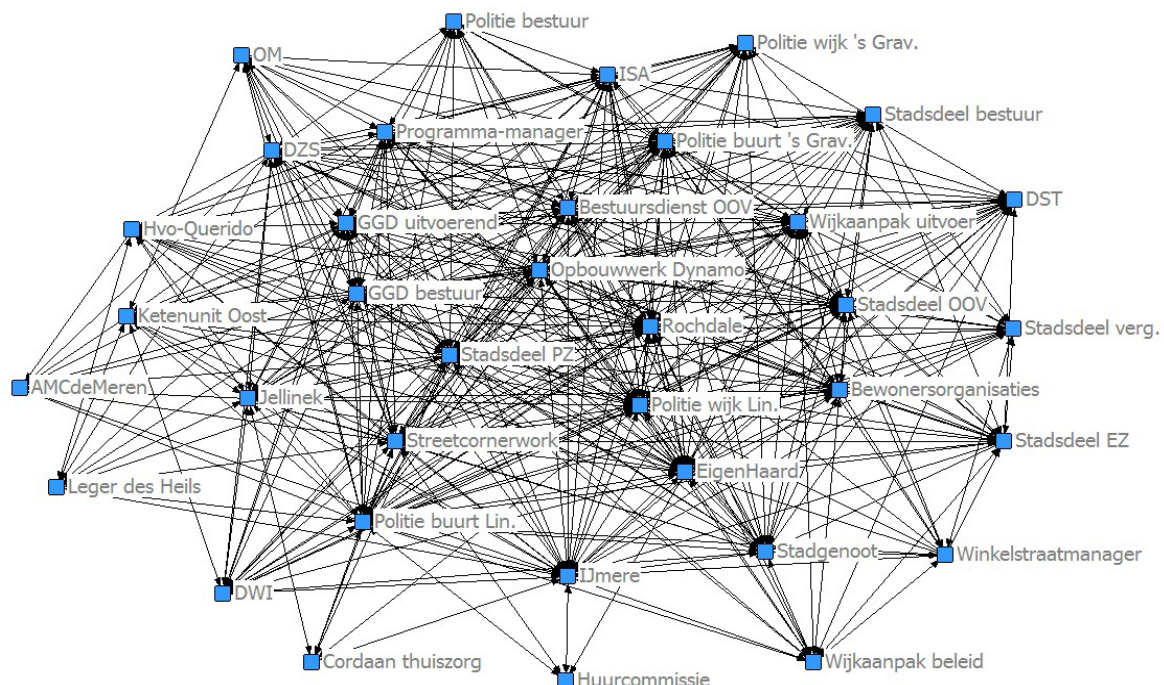
5.1.1 Dichtheid

Eén van de belangrijkste kenmerken van een netwerk is de dichtheid: in hoeverre hebben de verschillende organisaties contact? Er wordt verondersteld dat veel onderlinge contacten tot onderling vertrouwen leidt, waardoor men makkelijker tot coöperatie, informatie-uitwisseling etc. komt. De dichtheid (density) van een netwerk kan op verschillende wijze bepaald worden. Twee manieren zullen hier worden toegepast.

¹⁰ Oorspronkelijk waren het 38 organisaties, door de samenvoegingen (zie tabel 3.2) zijn het er nu 36.

Ten eerste wordt de dichtheid bepaald door *het totale aantal relaties tussen organisaties in een netwerk te delen door het totale aantal mogelijke relaties*. Het netwerk van organisaties dat zich in Oost-Watergraafsmeer met drugs- en drankoverlast bezighoudt heeft een dichtheidscore van 0.53. Dit betekent dat iets meer dan de helft van de mogelijke relaties tussen organisaties ook daadwerkelijk bestaat. Gemiddeld heeft een organisatie achttien relaties, in totaal zijn er 668. Het netwerk is dus redelijk hecht (zie figuur 5.2). Het netwerk bestaat uit een wirwar van *ties* tussen de organisaties.

Figuur 5.2 Contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer



Ten tweede wordt gekeken naar *de gemiddelde afstand tussen twee organisaties*. Die blijkt in dit netwerk 1.5 stap te zijn. In gemiddeld 1,5 stap kunnen organisaties in het netwerk elkaar bereiken. De bijbehorende cohesiemaat is 0.76 (op een schaal van 0 tot 1, waarbij 1 meer cohesie inhoudt). Er is dus sprake van een hecht netwerk.

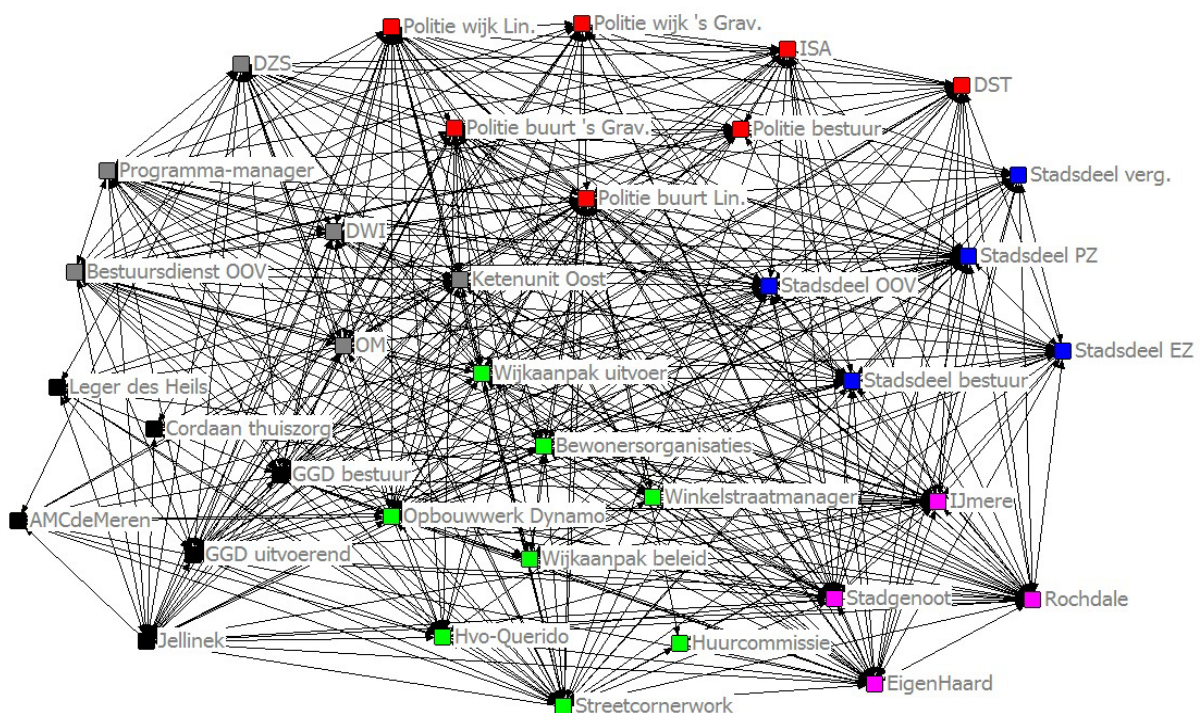
5.1.2 Samenstelling qua soort organisaties

Zes typen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drank- en drugsoverlast in Oost-Watergraafsmeer kunnen onderscheiden worden.

1. Het stadsdeel, met verschillende afdelingen
2. Zorginstellingen, zoals GGD en Jellinek
3. Handhavers, politie met verschillende teams, maar ook anderen, zoals ISA
4. Lokale uitvoerders, zoals Streetcornerwork en Dynamo
5. Woningcorporaties, zoals Stadgenoot en Eigen Haard
6. Bestuurlijke organisaties, een breed gedefinieerde groep, zoals Dienst Zorg en Samenleving en Bestuursdienst OOV.

Figuur 5.3 laat zien tot welk type organisatie de partijen behoren die zich bezig houden met drugs- en drankoverlast. Wat opvalt, is dat van elke type organisatie een aantal afdelingen of organisaties aanwezig is. Lokale uitvoerders (licht groen) zijn er in verhouding het meest (acht organisaties).

Figuur 5.3 Contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.



Blauw = stadsdeel, zwart = zorginstellingen, rood = handhavers, groen = lokale uitvoerders, paars = woningcorporaties, grijs = bestuurlijke instanties.

Veiligheid primaire taak

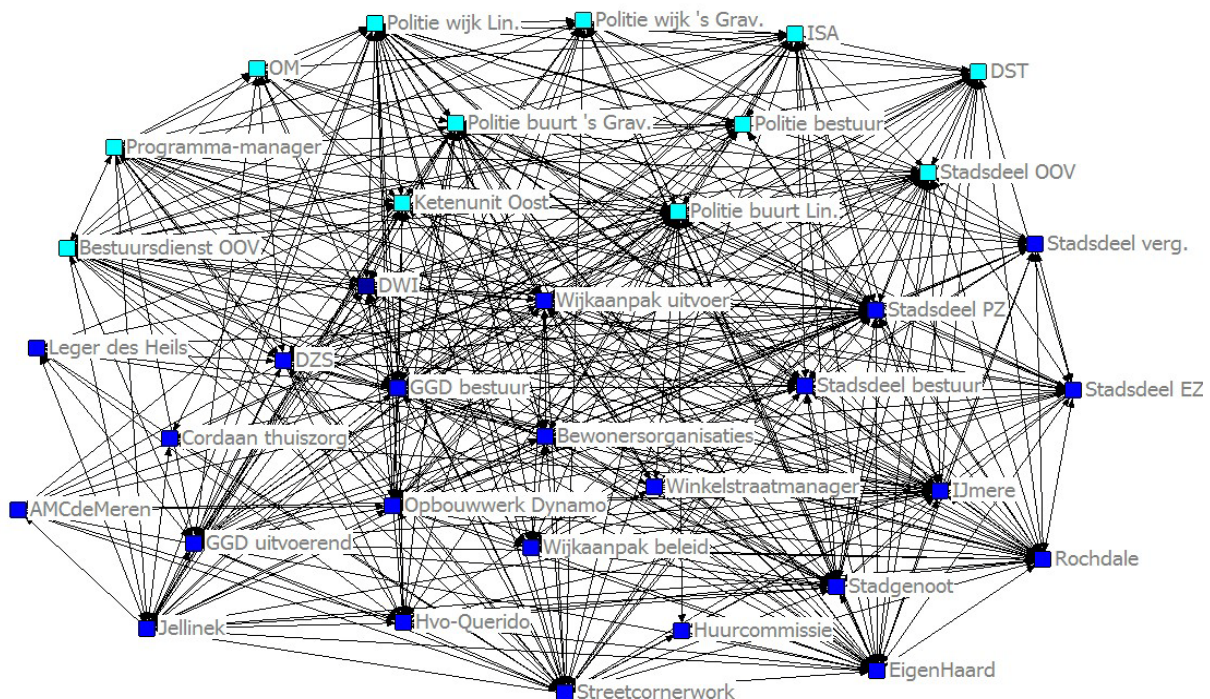
Een deel van de organisaties in het netwerk heeft veiligheid als primaire taak, bijvoorbeeld de politie en het stadsdeel (afdeling Openbare orde en veiligheid). Voor het andere deel is veiligheid slechts één van de taken, een secundaire taak; bijvoorbeeld voor de GGD en de woningcorporaties.

Figuur 5.4 geeft weer in hoeverre het netwerk bestaat uit organisaties waarvoor veiligheid de primaire taak is. Van alle betrokken organisaties blijken er twaalf veiligheid als primaire taak te hebben en 24 als secundaire taak. Dit is opvallend: het merendeel heeft veiligheid niet als hoofdtaak.

Beleid- of praktijk gerichte organisatie

Organisaties kunnen zich op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer bezighouden met praktijkwerkzaamheden (de dagelijkse uitvoering, contact met de doelgroep, casuïstiek), maar kunnen ook meer betrokken zijn bij het beleid (beslissingen over de aanpak, mogelijke beleidsmaatregelen etc.).

Figuur 5.4 Contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.



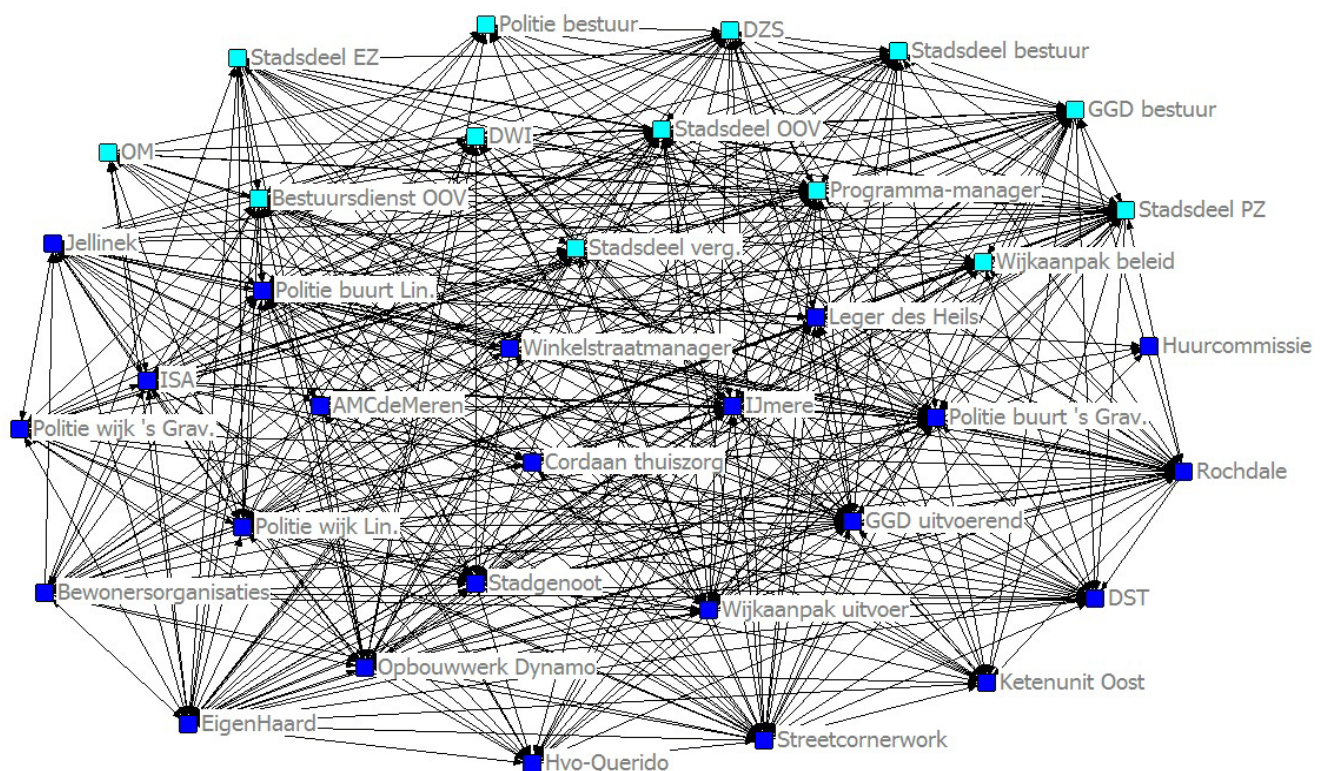
Lichtblauw = organisaties met veiligheid als primaire taak, donkerblauw = organisaties veiligheid niet als primaire taak.

Om een onderscheid te kunnen maken tussen beleids- en praktijkorganisaties is de partijen in het veld gevraagd waar zij het meest bij betrokken zijn: beleid of praktijk. Slechts veertien partijen kozen beleid (elf) of praktijk (drie). De overige organisaties gaven aan dat ze bij beide betrokken zijn. Van de negen organisaties die niet aan het onderzoek hebben deelgenomen ontbreekt logischerwijze ook een antwoord op deze vraag.

Om de organisaties die geen (expliciete) keuze hebben gemaakt tussen beleid of praktijk toch op een juiste wijze in te delen, is een additionele vraag gesteld: met welke organisaties hebben zij in het veld contact over beleid en over praktijk. Partijen die aangaven vooral contact over beleid te hebben zijn ingedeeld bij de beleidorganisaties, partijen die aangaven vooral contact over de praktijk te hebben bij de praktijkorganisaties. Het keuzeproces wordt weergegeven in bijlage 2.

Figuur 5.5 laat zien in hoeverre het netwerk bestaat uit organisaties die zich alleen met praktijkwerkzaamheden bezighouden en organisaties die (onder andere) betrokken zijn bij beleidswerkzaamheden. De praktijkorganisaties blijken in de meerderheid te zijn: 23 versus dertien beleidorganisaties. Belangrijk om op te merken is dat van de dertien die wij als beleidsorganisatie hebben gedefinieerd vier zelf aangegeven zich ook met praktijkzaken bezig te houden. Dit versterkt het beeld dat het netwerk sterk praktijkgericht is.

Figuur 5.5 Contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.



Lichtblauw = organisaties die zich (ook) met beleid bezig houden, donkerblauw = organisaties die zich alleen met praktijkwerkzaamheden bezig houden.

5.2 Structuur relaties

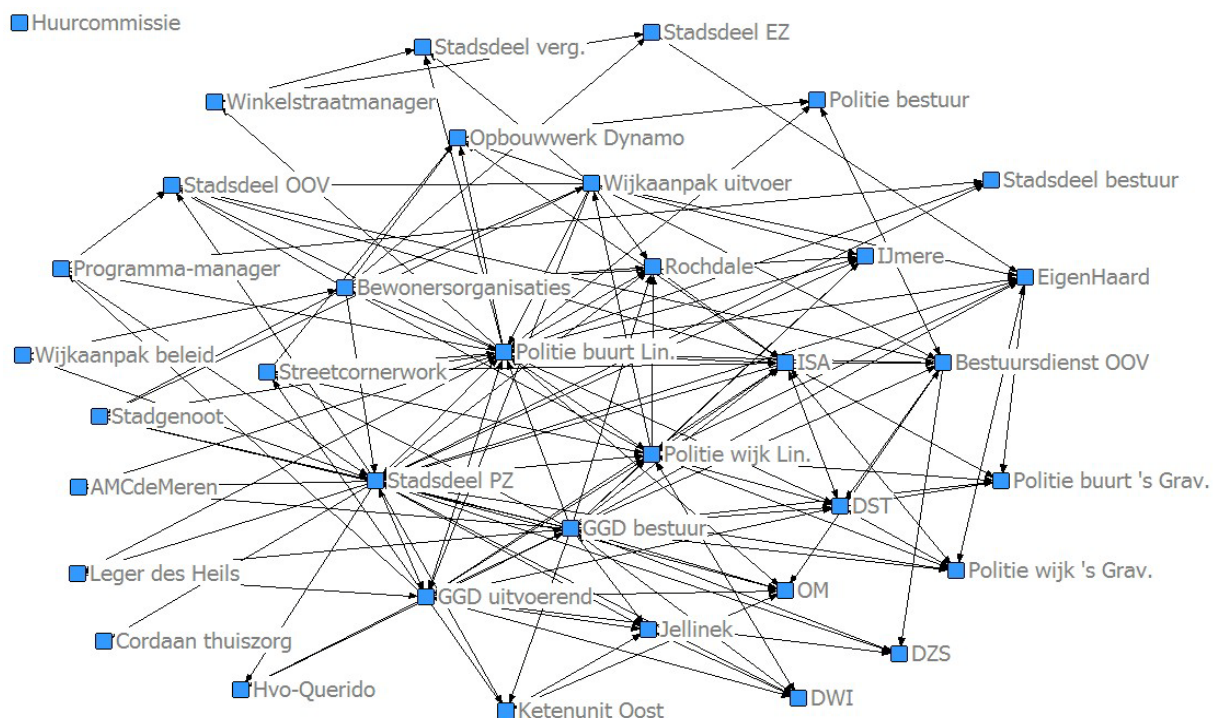
Het netwerk bestaat uit 668 relaties. Gemiddeld hebben de 36 organisaties achttien contacten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de structuur van de relaties. Betreffen de 668 relaties vooral sterke of zwakke contacten en in hoeverre zijn de relaties informeel of formeel ingebed?

5.2.1 Sterke of zwakke contacten

Het eerste type onderscheid dat gemaakt kan worden is het onderscheid tussen sterke of zwakke relaties. De partijen is gevraagd hoe vaak ze contact hebben met andere organisaties: 1 keer per week of vaker, 1-3 keer per maand, minder dan 1 keer per maand of nooit. Partijen die '1 keer per week of vaker' contact hebben zijn sterke contacten, partijen die elkaar minder vaak zien zwakke. Figuur 5.6 geeft weer welke organisaties frequent contact met elkaar hebben.

Wat opvalt, is dat het netwerk minder hecht is wanneer dat alleen gebaseerd is op frequent contact. De dichtheid is nu 0.14, wat betekent dat van alle mogelijke frequente contacten in het netwerk 14% ook werkelijk bestaat (bij het totale netwerk 53%). Van alle 668 bestaande relaties zijn er 181 frequent (27%). Het merendeel van de bestaande banden bestaat dus uit niet-frequente contacten.

Figuur 5.6 Frequent contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer

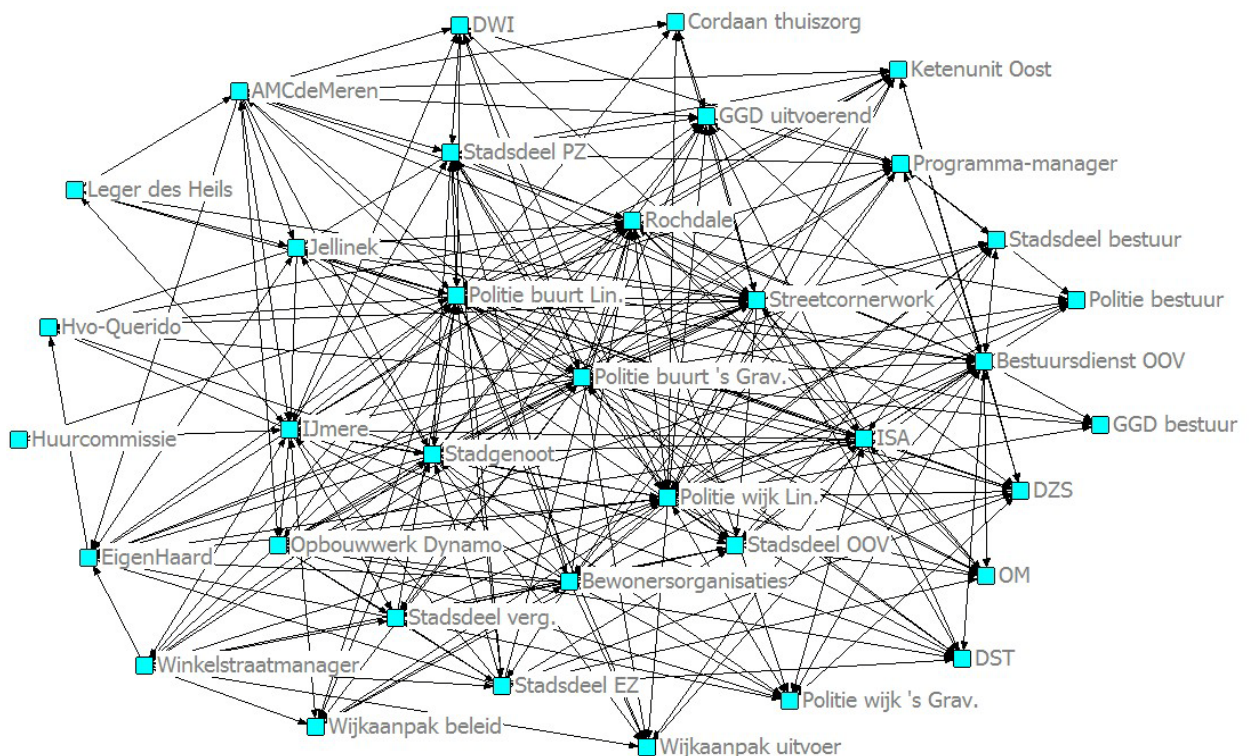


5.2.2 Formele of informele contacten

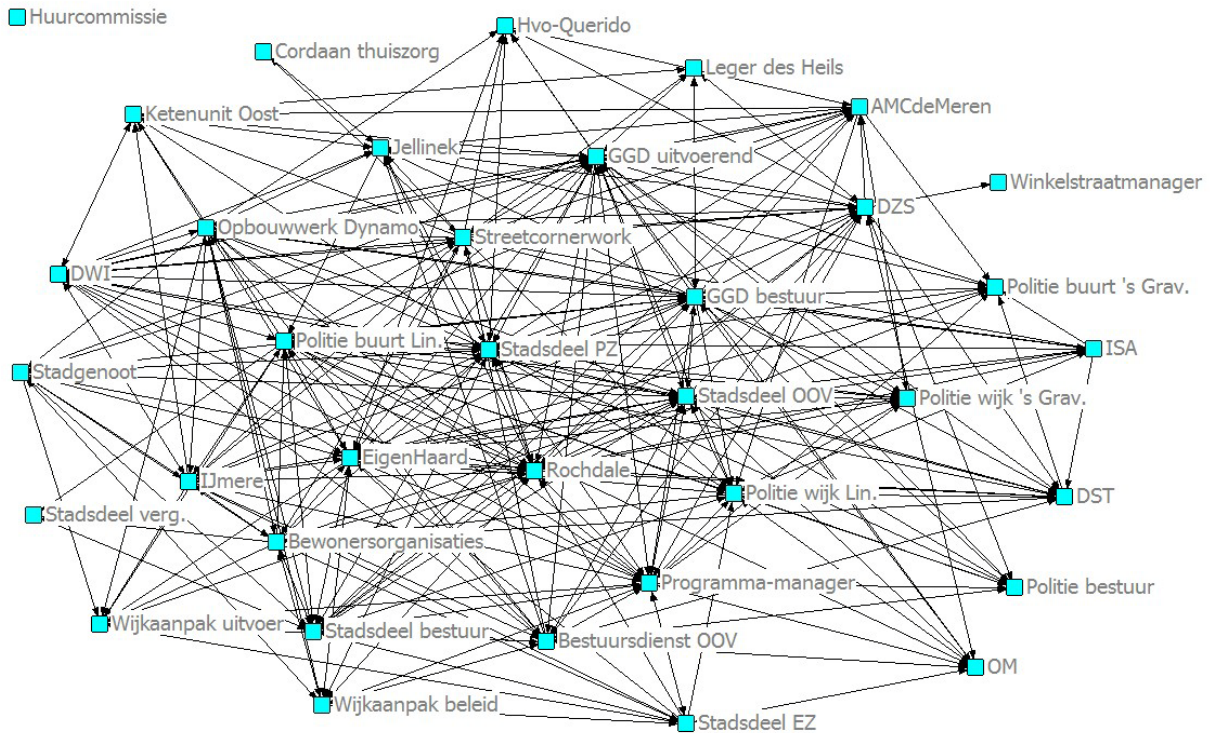
Het tweede type relaties is formeel vs. informeel. Elkaar 'in de wandelgangen' zien wordt bijvoorbeeld als informeel contact gezien, periodiek overleg (met schriftelijke afspraken) als formeel contact – net als contracten en convenanten.

Figuur 5.7 toont het netwerk van organisaties gebaseerd op (onder andere) informele contacten, figuur 5.8 het netwerk van organisaties die (onder andere) formele relaties met elkaar hebben. Op het oog zijn er weinig verschillen. Het formele netwerk lijkt ongeveer even hecht als het informele. De mate van hechtheid blijkt echter toch enigszins te verschillen. Er zijn 347 informele banden (dichtheid van 0.27) en iets meer formele: 392 (dichtheid van 0.35). Van de 668 relaties is dus 52% (onder andere) informeel en 59% (onder andere) formeel.

Figuur 5.7 Informele contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.

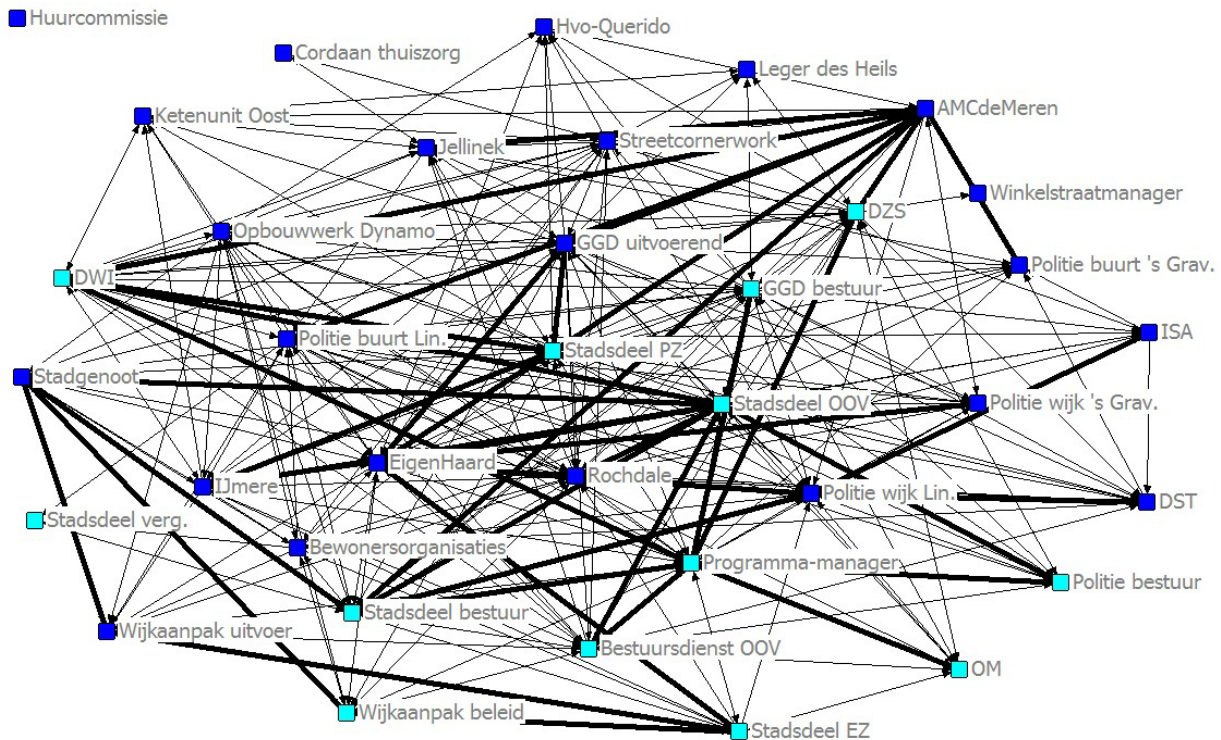


Figuur 5.8 Formele contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.



De organisaties kunnen op twee wijzen formeel contact met elkaar hebben: door periodiek formeel overleg en door een contract of convenant. Figuur 5.9 laat een onderscheid zien tussen relaties die op één van deze wijzen formeel geregeld zijn (dunne lijn) of op beide (dikke lijn). Tevens wordt in de figuur onderscheid gemaakt tussen organisaties die vooral praktijkgericht actief zijn en organisaties die zich onder andere met beleid bezighouden. Wat opvalt is dat alle partijen die ook betrokken zijn bij het beleid zowel formele relaties hebben door formele overleggen als door formele contracten en convenanten. Bij de praktijkgerichte organisaties is dit niet altijd het geval. De Huurcommissie heeft helemaal geen formeel contact; Cordaan Thuiszorg, de winkelstraatmanager en het Leger des Heils hebben dat maar op één vlak.

Figuur 5.9 Formele contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer. Dikke lijn is formeel contract en overleg, dunne lijn is één van beide.



Donkerblauw = praktijkgerichte organisatie, lichtblauw = beleidgerichte organisatie

5.3 Positie afzonderlijke organisaties

In deze paragraaf wordt ingegaan op de positie van de afzonderlijke organisaties in het netwerk. Allereerst wordt de *degree centrality* in kaart gebracht (het aantal contacten dat de organisaties hebben), om te bepalen hoe centraal de positie van de verschillende organisaties in het netwerk is. Dit wordt gedaan op basis van 'contact' en op basis van 'frequent contact'. Vervolgens worden afdelingen die tot één organisatie behoren (bijvoorbeeld GGD uitvoerend en GGD beleid) samengevoegd om meer inzicht in het netwerk te krijgen. Er wordt nagegaan wat er gebeurt als enkele centrale organisaties uit het netwerk van organisaties zouden verdwijnen. Ten slotte wordt kort gekeken welke actoren een centrale positie innemen in het informele en formele netwerk.

Centraliteit op basis van contact

De centraliteit van de verschillende organisaties kan gemeten worden door de zogenaamde *indegree* en *outdegree* oftewel het aantal inkomende en het aantal uitgaande relaties.

De *in-* en *outdegree* van de afzonderlijke organisaties staan weergegeven in tabel 5.10. In deze tabel is ook de *in-* en *outdegree* opgenomen van de frequente contacten: de organisaties waarmee ‘1 keer per week of vaker’ contact is. Figuur 5.11 geeft schematisch de centraliteit van de organisaties weer (des te groter de ‘node’, des te centraler is de organisatie)¹¹.

Een aantal organisaties heeft veel inkomende en uitgaande relaties en neemt dus een centrale positie in:

- politie, buurt- en wijkteam Linnaeusstraat
- stadsdeel afdeling publiek en samenleving (waaronder meldpunt zorg en overlast en bureau ketenzorg)
- GGD uitvoering.

Zo heeft het buurtteam Linnaeusstraat 31 inkomende en 35 uitgaande relaties. Zij hebben dus contact met vrijwel alle organisaties (zie tabel 5.10). Het buurtteam bevindt zich dan ook in het centrum van het netwerk (zie figuur 5.11).

Organisaties die juist weinig contact hebben zijn AMC de Meren, Cordaan Thuiszorg, de winkelstraatmanager en de huurcommissie (tabel 5.10). Zij bevinden zich dus aan de rand van het netwerk (zie figuur 5.11).

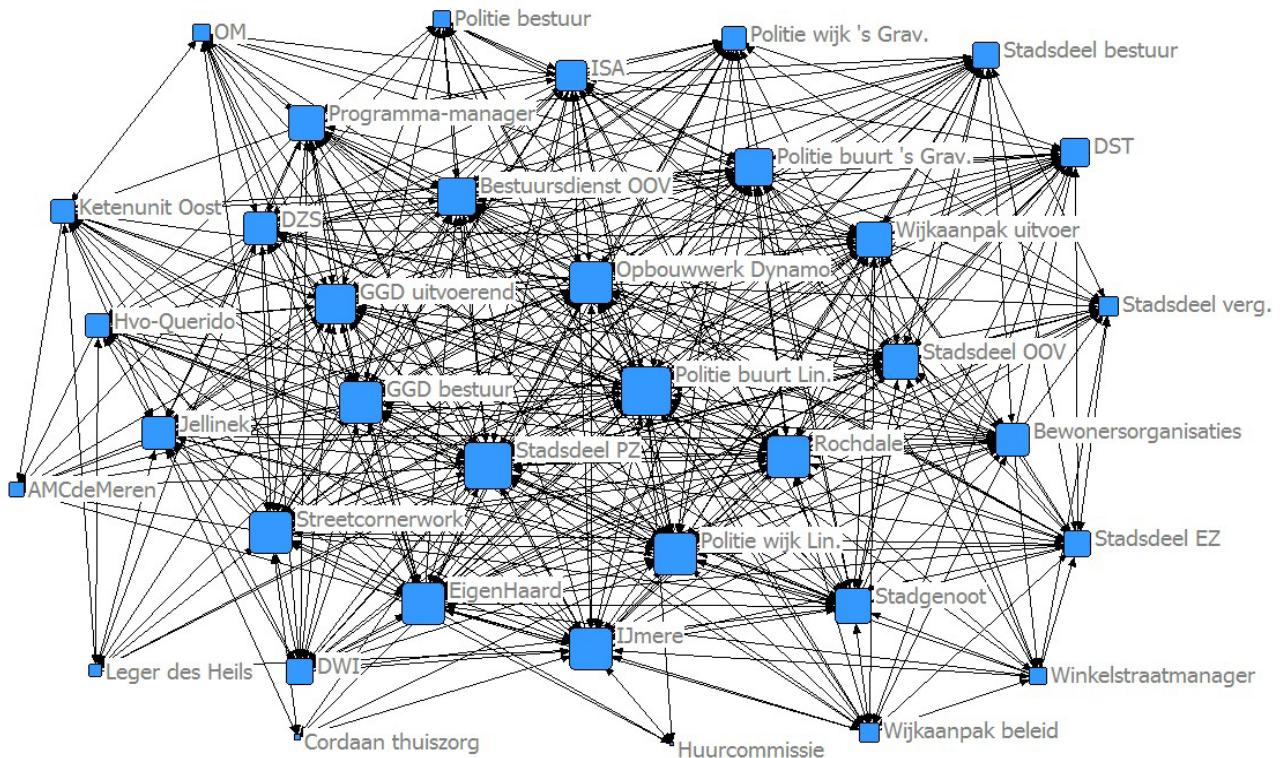
¹¹ Omdat enkele organisaties niet aan het onderzoek hebben deelgenomen, weten we van deze organisaties alleen de *indegree*, maar niet de *outdegree*. Om het gehele netwerk in kaart brengen is er van uitgegaan dat als een organisatie zegt dat er contact is met de niet-deelnemende organisatie (*indegree*) er ook daadwerkelijk sprake is van een relatie (dus dat er ook *outdegree* is).

Tabel 5.10 Centraliteit (*indegree* en *outdegree*)

			wel of niet veel contact (1 x per week of vaker)		
wel of niet contact	indegree	outdegree		indegree	outdegree
politie buurt Lin.	31	35	politie buurt Lin.	14	21
politie wijk Lin.	29	26	stadsdeel PZ	13	17
stadsdeel PZ	27	30	politie wijk Lin.	11	12
GGD uitvoerend	27	26	GGD uitvoerend	9	14
Eigen Haard	26	29	Eigen Haard	7	5
Bestuursdienst OOV	25	20	stadsdeel OOV	7	0
stadsdeel OOV	24	17	DST	7	6
Ymere	24	27	ISA	7	11
Rochdale	24	28	Bestuursdienst OOV	6	5
Streetcornerwork	23	26	Ymere	6	3
Stadgenoot	22	22	Rochdale	6	1
			Opbouwwerk		
politie buurt 's-Grav.	22	27	Dynamo	6	1
GGD bestuur	21	28	politie wijk 's-Grav.	6	6
DST	21	10	OM ¹	6	nb
Jellinek	21	17	Stadgenoot	5	0
Stadsdeel bestuur ¹	20	nb	politie buurt 's-Grav.	5	0
Opbouwwerk					
Dynamo	21	26	GGD bestuur	5	21
DWI ¹	19	19	Jellinek	5	1
DZS	19	16	DWI ¹	5	nb
Programmamanager	19	21	Streetcornerwork	4	4
Wijkaanpak uitvoer	19	25	DZS	4	0
Politie wijk 's-Grav.	17	17	Ketenunit Oost	4	2
ISA	17	21	stadsdeel bestuur ¹	3	nb
HVO-Querido	17	10	Programmamanager	3	3
Ketenunit Oost	16	6	Wijkaanpak uitvoer	3	10
Wijkaanpak beleid ¹	15	nb	HVO-Querido	3	0
OM ¹	14	nb	politie bestuur ¹	3	nb
politie bestuur ¹	13	nb	stadsdeel verg.	3	0
stadsdeel verg.	13	8	Leger des Heils ¹	3	nb
bewonersorganisaties	13	22	Wijkaanpak beleid ¹	2	nb
stadsdeel EZ	12	17	bewonersorganisaties	2	10
Leger des Heils ¹	10	nb	stadsdeel EZ	2	1
AMC de Meren	10	0	AMC de Meren	2	0
Cordaan thuiszorg ¹	6	nb	winkelstraatmanager	1	2
Winkelstraatmanager	6	12	Cordaan thuiszorg ¹	0	nb
Huurcommissie ¹	4	nb	Huurcommissie ¹	0	nb

¹ Deze organisaties hebben zelf niet deelgenomen aan het onderzoek. Van hen zijn dan ook alleen de ingaande contacten bekend (andere organisaties die zeggen dat ze met de desbetreffende organisatie contact hebben).

Figuur 5.11 Contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.



Organisaties met meer contacten hebben een groter hokje.

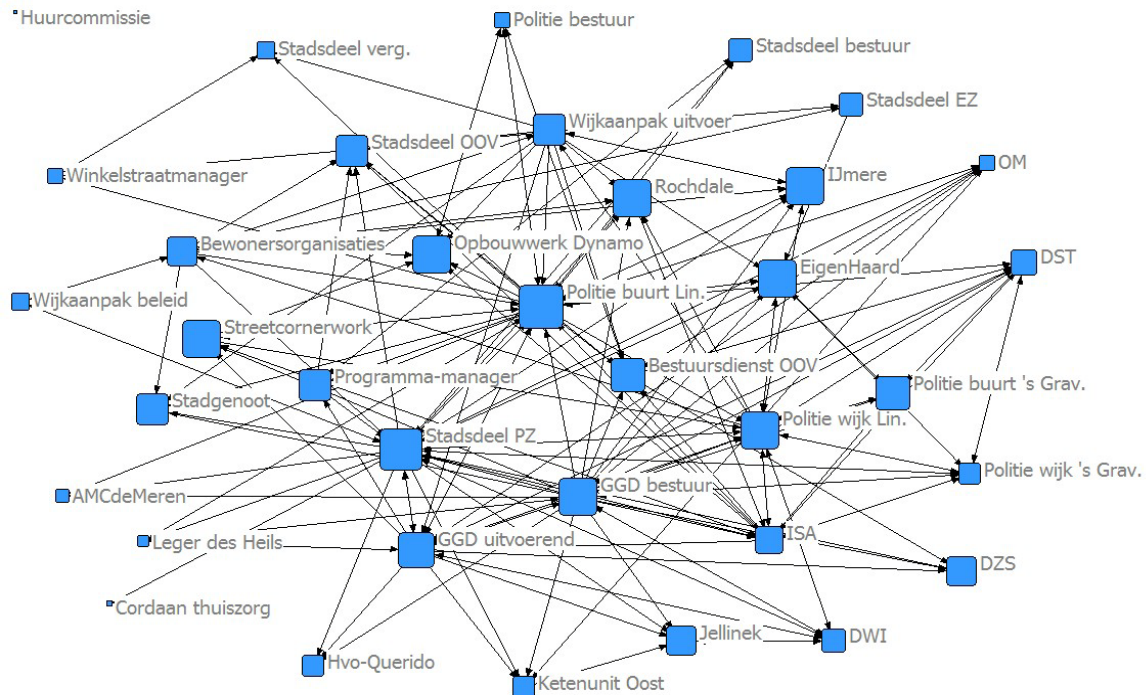
Centraliteit op basis van frequentie contact

Wanneer naar de organisaties wordt gekeken die de meest frequente contacten hebben (1 keer per week of vaker) dan komen in grote mate dezelfde centrale organisaties naar voren als wanneer gekeken wordt naar contact überhaupt (zie tabel 5.10). Het beeld kristalliseert echter wel wat uit. Vooral de politie (wijk en buurtteam Linnaeusstraat) komt sterk naar voren, alsmede de GGD (uitvoerend en bestuur), het stadsdeel (afdeling Publiek, zorg en samenleving) en woningcorporaties Rochdale, Ymere en Eigen Haard. Zij bevinden zich in het centrum van het netwerk (zie figuur 4.12).

De Huurcommissie verdwijnt nu helemaal uit het netwerk (zie linksboven in de figuur). De commissie heeft met geen enkele organisatie frequent contact.

Opmerkelijk is dat de Dienst Stadtoezicht (Vliegende Brigade) en ISA in verhouding veel ingaande en uitgaande frequente contacten hebben. Dit zijn dan ook de organisaties die door het stadsdeel en de politie in dienst zijn genomen om genomen maatregelen te handhaven. Zij worden op frequente basis aangestuurd door de politie en zijn dagelijks actief.

Figuur 5.12 Frequente contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.



Organisaties met meer frequente contacten hebben een groter hokje.

Discrepancies

De correlatie tussen *in-* en *outdegree* bij wel of niet contact is .80**. Er is dus behoorlijke overeenstemming bij organisaties over het wel of niet contact hebben. Datzelfde geldt voor de samenhang bij wel of niet frequent contact, dan is de correlatie .84**.

Er blijken wel enkele opvallende discrepanties bij enkele organisaties, bijvoorbeeld bij de Dienst Stadstoezicht. Er zijn 21 organisaties die aangeven contact te hebben met Stadstoezicht, terwijl deze organisatie zelf aangeeft met maar tien organisaties contact te hebben. Een ander voorbeeld is GGD bestuurlijk. Dat zegt met 21 organisaties frequent contact te hebben, terwijl slechts vijf organisaties zeggen frequent contact met GGD bestuurlijk te hebben (tabel 5.10).

Deze discrepanties kunnen verklaard worden. Wellicht is de persoon die geïnterviewd is niet exact op de hoogte van alle contacten. Het is dan mogelijk dat hij het aantal contacten over- of onderschat. Ook kunnen contacten zijn genoemd die buiten de aanpak van drugs- en drankoverlast vallen, geregelde contacten met bijvoorbeeld een organisatie over jeugdoverlast. Verder is mogelijk dat een respondent van één bepaalde afdeling gerapporteerd heeft over de contacten van de gehele organisatie in plaats van alleen de desbetreffende afdeling. Ten slotte is het mogelijk dat de respondent simpelweg de vraag niet goed begrepen heeft.

Dat het verband tussen de ingaande en uitgaande relaties erg hoog is (.80 en .84) geeft wel aan dat deze vertekeningen zich bij slechts enkele organisaties voordoen.

Centraliteit gebaseerd op contact, waarbij afdelingen zijn samengevoegd

Om een wat duidelijker beeld te krijgen zijn verschillende afdelingen van organisaties en organisaties die eenzelfde achtergrond hebben in het vervolg van de analyses samengevoegd¹². Hierdoor ontstaan samengevoegde organisaties bij de politie, de GGD, en het stadsdeel.

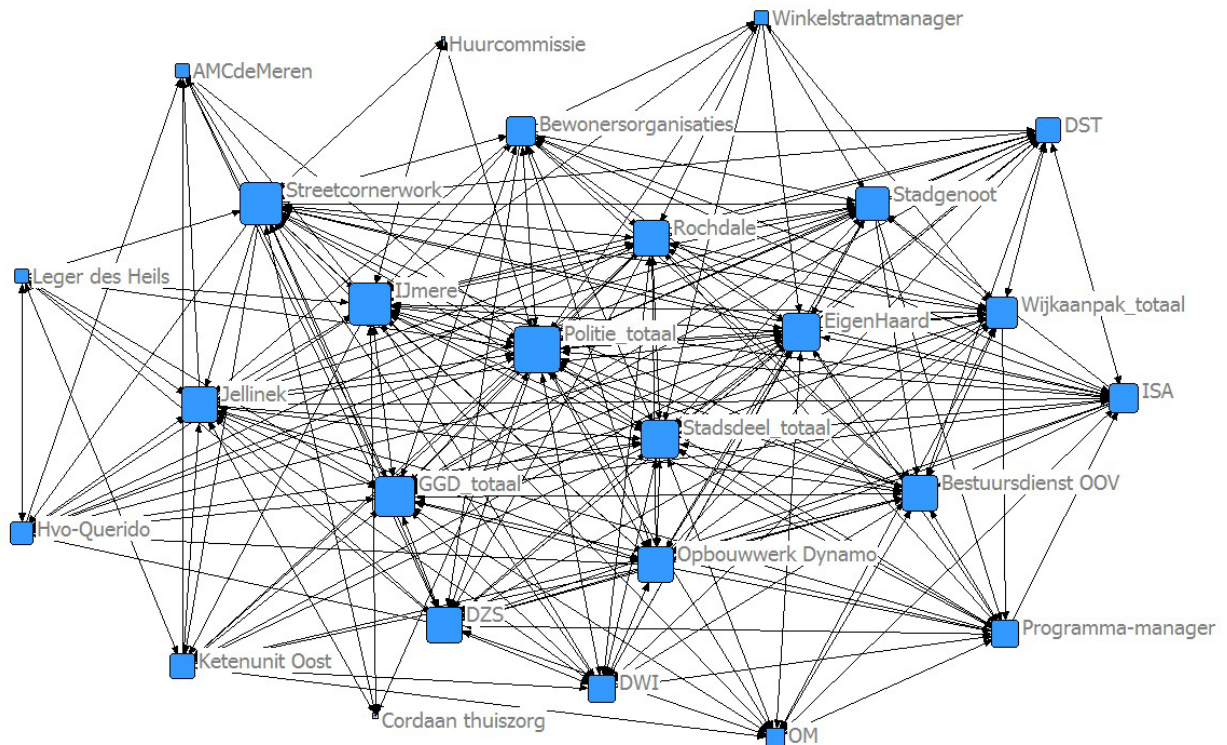
Tabel 5.13 Centraliteit (*indegree* en *outdegree*) samengevoegde organisaties

	indegree		outdegree
politie totaal	23	politie totaal	25
GGD totaal	22	GGD totaal	22
stadsdeel totaal	20	stadsdeel totaal	20
Ymere	19	Ymere	22
Jellinek	19	Jellinek	14
Streetcornerwork	18	Streetcornerwork	21
Eigen Haard	17	EigenHaard	20
Bestuursdienst OOV	16	Bestuursdienst OOV	12
DZS	16	DZS	12
DWI	15	DWI	15
Rochdale	15	Rochdale	18
Stadgenoot	14	Stadgenoot	15
DST	14	DST	6
Wijkaanpak totaal	14	Wijkaanpak totaal	17
programmamanager	13	programmamanager	12
Opbouwwerk Dynamo	13	Opbouwwerk Dynamo	18
HVO-Querido	13	HVO-Querido	7
Ketenunit Oost	13	Ketenunit Oost	6
ISA	12	ISA	15
OM	11	OM	11
bewonersorganisaties	10	bewonersorganisaties	10
Leger des Heils	8	Leger des Heils	8
AMC de Meren	8	AMC de Meren	8
Cordaan thuiszorg	4	Cordaan thuiszorg	4
winkelstraatmanager	4	winkelstraatmanager	7
Huurcommissie	3	Huurcommissie	3

¹² Indien één of meer van de afdelingen een contact heeft, dan heeft de overkoepelende organisatie dat ook.

Tabel 5.13 en figuur 5.14 laten zien dat de politie, GGD en het stadsdeel de meeste ingaande en uitgaande contacten hebben.

Figuur 5.14 Contacten tussen organisaties op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer



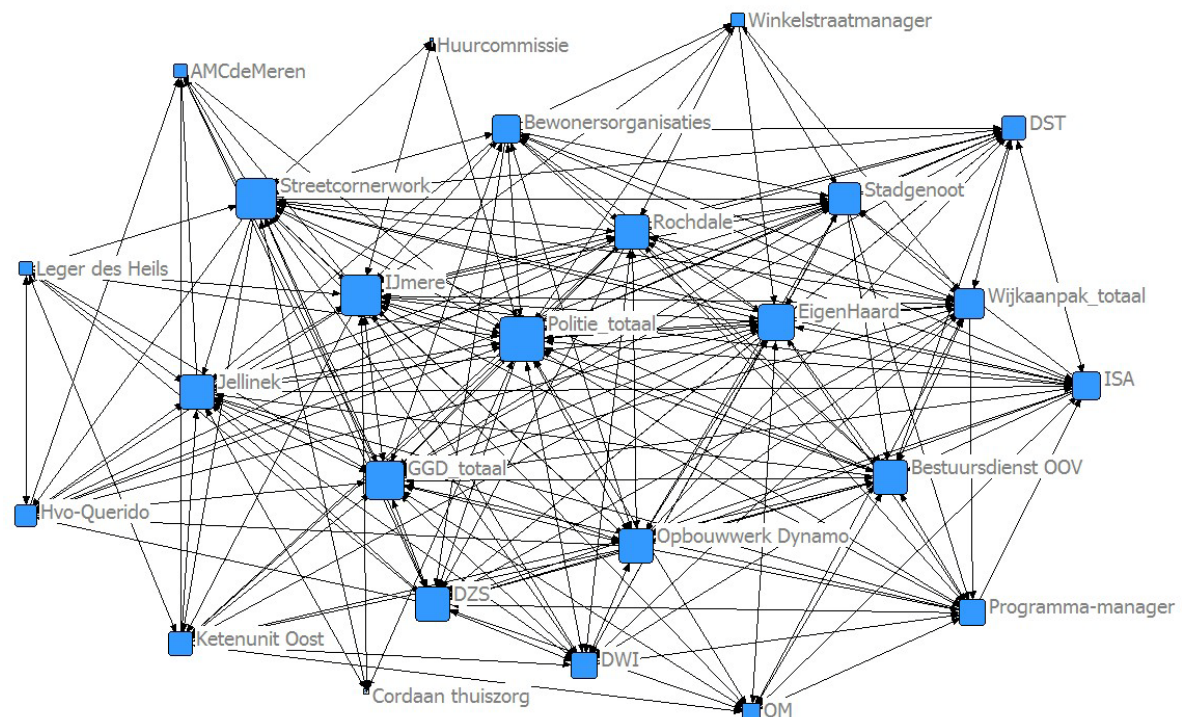
Dit bevestigt en verduidelijkt de eerdere bevindingen. Ook Ymere, Jellinek, Streetcornerwork en Eigen Haard nemen een belangrijke positie in het netwerk in.

Hypothetisch weglaten van organisaties

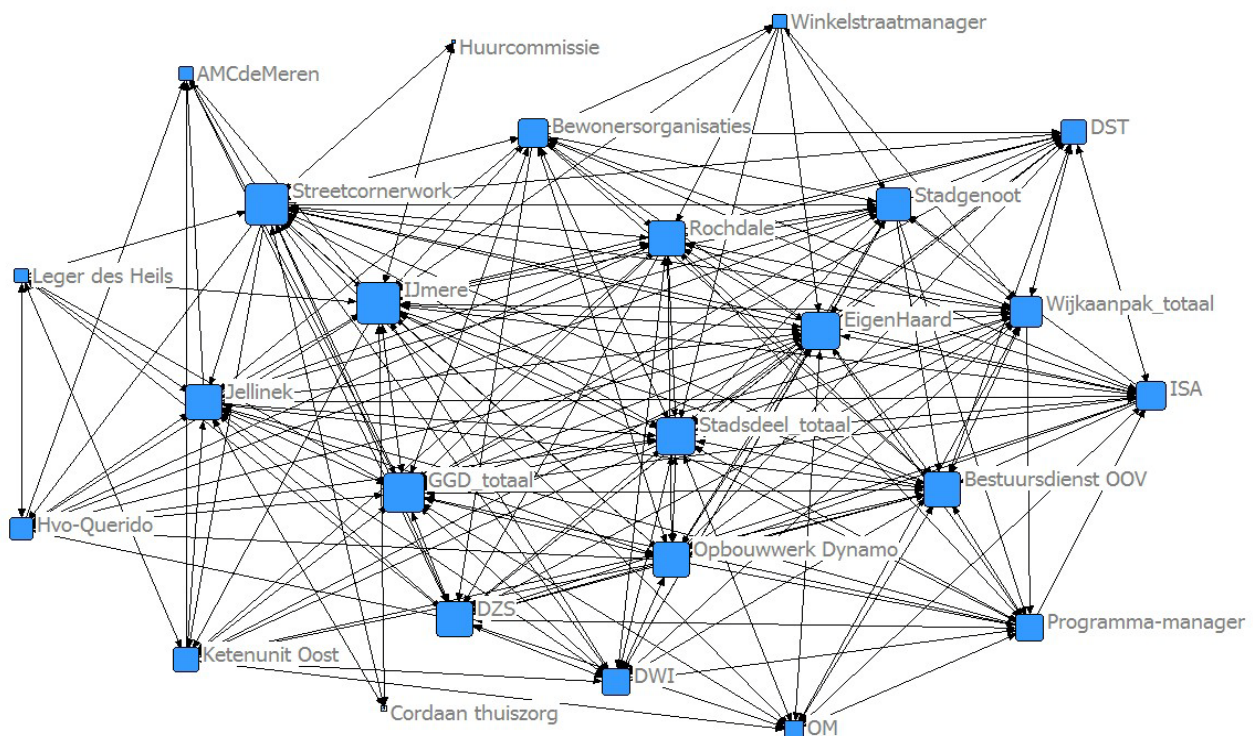
Een andere manier om te bepalen hoe belangrijk een organisatie in een bepaald netwerk van partijen is, is door na te gaan wat er gebeurt als deze organisatie buiten beschouwing wordt gelaten. De figuren 5.14 en 5.15 laten de netwerkstructuur zien als het stadsdeel resp. de politie buiten beschouwing wordt gelaten.

Hoewel de politie en het stadsdeel belangrijke actoren zijn, blijft de structuur van het netwerk hecht als beide organisaties buiten beschouwing worden gelaten. Kennelijk zijn de banden die de overige organisaties onderling hebben stevig genoeg.

Figuur 5.15 Contacten in het netwerk wanneer de contacten van het stadsdeel zijn verwijderd



Figuur 5.16 Contacten in het netwerk wanneer de contacten van de politie zijn verwijderd

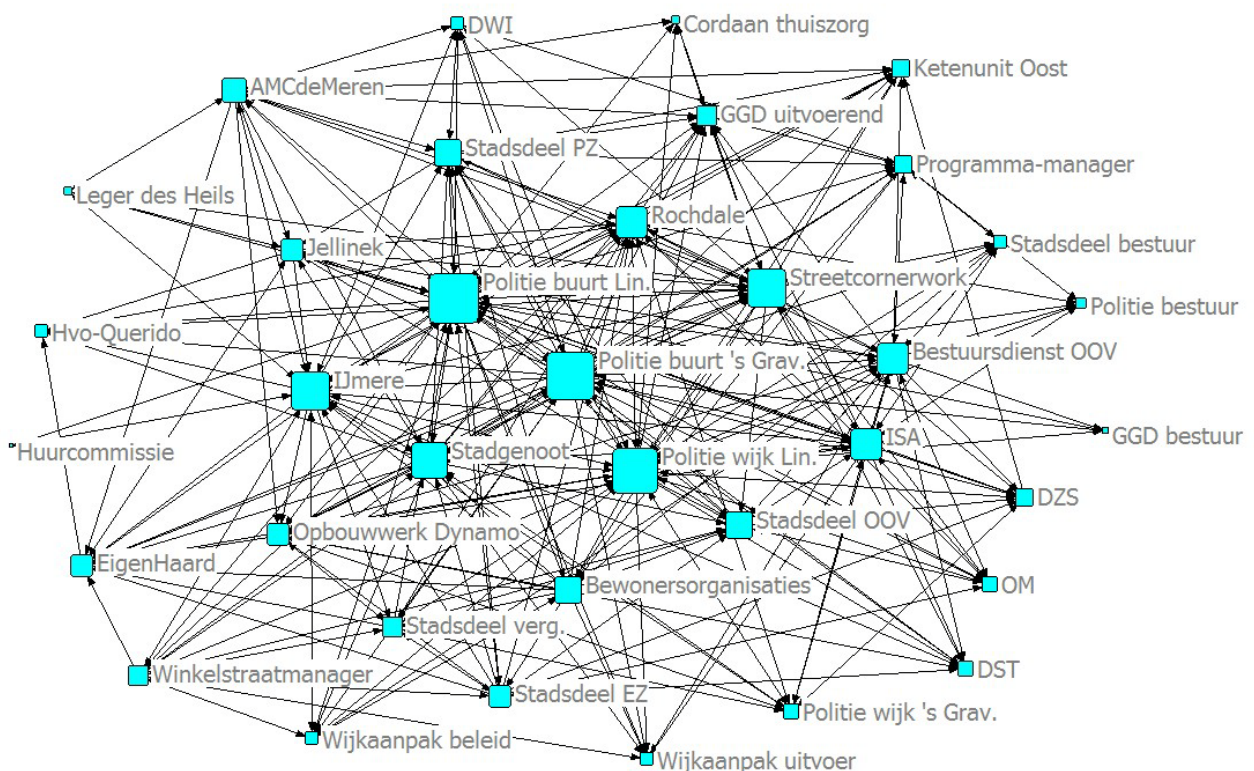


Centraliteit in het informele en het formele netwerk

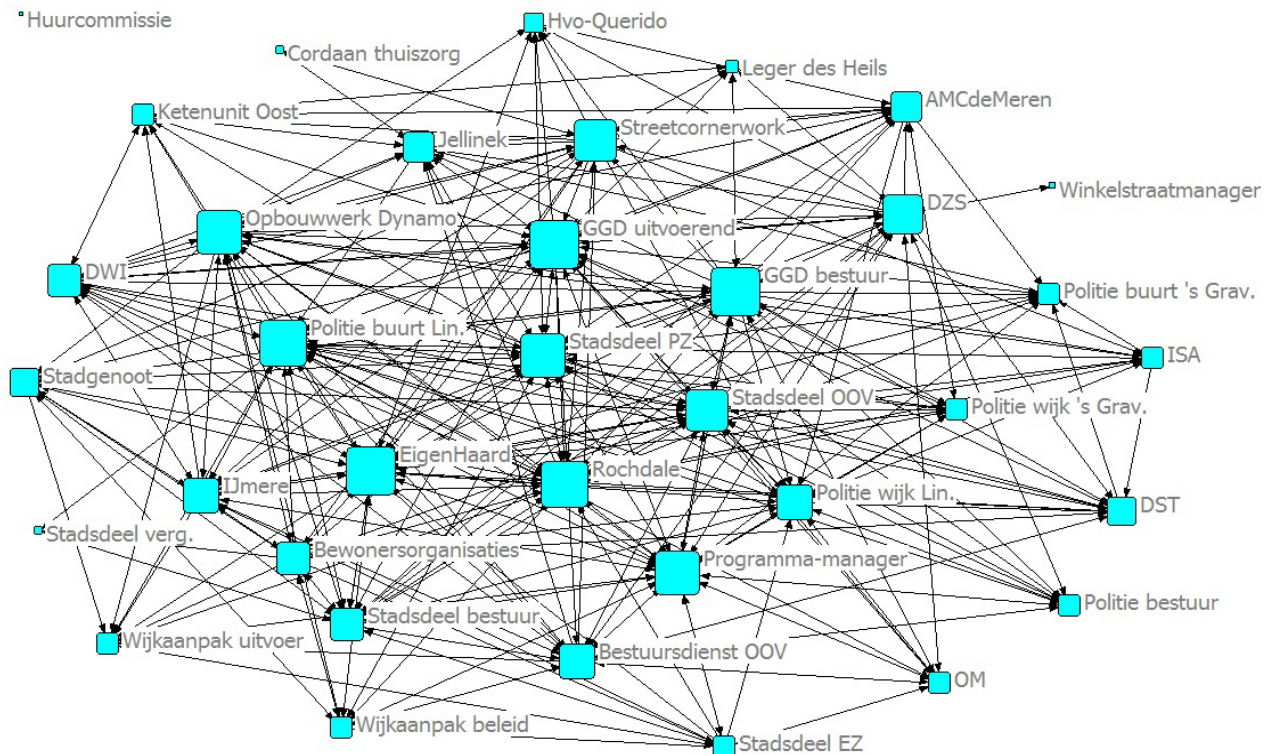
Eerder is een onderscheid gemaakt tussen een netwerk van informele en een netwerk van formele contacten (figuur 5.7 en 5.8). Tot dusverre hebben we in deze paragraaf gekeken hoe de positie van de afzonderlijke organisaties in het totale netwerk is. Het is echter mogelijk dat sommige organisaties prominenter aanwezig zijn in het formele dan in het informele netwerk (of andersom). Figuur 5.17 en 5.18 laten zien welke partijen het belangrijkste zijn in de twee onderscheiden netwerktypen.

Wat direct opvalt, is dat in het informele netwerk slechts drie organisaties naar voren komen als centrale actor: het buurt- en wijkteam van de politiebureau Linneausstraat en het buurtteam van bureau 's-Gravesandeplein (figuur 5.16). Zij hebben dus een sterk informeel netwerk. Opmerkelijk is dat de verschillende afdelingen van het stadsdeel zich in dit informele netwerk aan de rand bevinden. Zij onderhouden dus relatief weinig informele contacten in het veld. Hetzelfde geldt voor de GGD. Het stadsdeel en de GGD, die beide in het totale netwerk en in het formele netwerk (figuur 5.17) een centrale organisatie zijn, zijn dit in het informele netwerk niet. De mogelijke consequenties hiervan voor de invulling van de regiefunctie komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Figuur 5.17 Informeel netwerk met belangrijkste actoren



Figuur 5.18 Formeel met belangrijkste actoren



5.4 Formele relaties volgens de organisaties zelf

Tot dusverre is in dit hoofdstuk ingegaan op de structuur van het netwerk. Die is in kaart gebracht door middel van een sociale netwerkanalyse. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen een netwerk van informele en een netwerk van formele contacten. Aan de organisaties die deelnemen aan het onderzoek is ook rechtstreeks gevraagd naar de laatste netwerkvorm, het informele netwerk. De formele overlegvormen en convenanten die de organisaties zelf naar voren hebben gebracht, worden in deze paragraaf kort besproken. Het is interessant hierbij na te gaan of de netwerkstructuur die uit de sociale netwerkanalyse naar voren komt overeenkomt met de structuur die de organisaties zelf zien.

Het is hierbij van belang te bedenken dat de informatie door de respondenten zelf naar voren is gebracht – en de antwoorden zijn soms inconsistent. Zo gebeurde het geregeld dat organisaties bij één en hetzelfde overleg steeds andere partijen als deelnemende partijen noemden. Ook werd een organisatie als deelnemende partij aan een convenant genoemd, terwijl de organisatie het convenant zelf niet noemde. Bijeenkomsten en convenanten die slechts door één organisatie genoemd worden, worden buiten beschouwing gelaten. Organisaties die slechts door één organisatie als deelnemende partij aan een overleg of convenant genoemd worden, zijn ook niet opgenomen.

5.4.1 Formele overlegvormen

De volgende overlegvormen zijn door respondenten genoemd en komen in deze paragraaf achtereenvolgens aan de orde:

1. drugspandenoverleg
2. briefing Vliegende Brigade
3. signaleringsoverleg
4. bestuurlijk overleg stadsdeel Oost-Watergraafsmeer
5. klein overleg
6. groot overleg
7. buurtbeheergroep.

Drugspandenoverleg

Tweewekelijks vindt een overleg plaats over de aanpak van drugspanden.

De volgende organisaties nemen deel aan dit overleg:

- woningcorporaties (Ymere, Rochdale, Stadgenoot)
- DWI
- GGD
- de programmamanager
- Dynamo
- buurtregisseurs
- Ketenunit (soms)
- stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, meldpunt Zorg en overlast
- stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, afdeling Openbare orde en veiligheid
- stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, Wijkaanpak

Het overkoepelende doel van het overleg is het aanpakken van drugspanden. Hiertoe wordt in het overleg op caseniveau besproken wat er met bepaalde drugspanden gaande is. Er worden concrete situaties besproken, er worden oplossingen gezocht voor problemen en belemmeringen worden in kaart gebracht. De politie signaleert waar overlast veroorzaakt wordt en de GGD grijpt daar pragmatisch op in. De woningcorporatie checkt het gebouw en indien het uit de hand loopt kan zij mensen uitzetten of naar andere panden doorverwijzen. Het meldpunt Zorg en overlast gaat na of er klachten zijn. In het overleg worden afspraken gemaakt over huisbezoeken, over de aanpak van drugspanden en wordt erop toegezien dat de organisaties hun verantwoordelijkheid nemen.

De deelnemers aan dit overleg zijn alle overwegend positief over functioneren en opkomst. Er wordt aangegeven dat de samenwerking op dit terrein verbeterd is. Enkele organisaties zien wel verbeterpunten. Ten eerste zou het overleg zou breder getrokken kunnen worden dan alleen

drugspanden. Ten tweede dient het meldpunt Zorg en overlast een meer coördinerende rol te krijgen bij meldingen aan hun loket.

Briefing Vliegende Brigade

Elke week vindt een briefing van de Vliegende Brigade plaats. De volgende partners zijn hierbij aanwezig:

- de Vliegende Brigade zelf
- buurtregisseur politiebureau Linnaeusstraat
- buurtregisseur 's-Gravesandeplein
- ISA
- Dienst Stadstoezicht
- Dienst Zorg en Samenleven
- stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, afdeling Openbare orde en veiligheid
- GGD

In deze wekelijkse briefing wordt de voortgang van de overlastaanpak bewaakt en de samenwerking gemonitord. In deze briefing wordt teruggekeken op activiteiten van de Vliegende Brigade in de week voor het overleg en wordt vooruitgekeken naar de komende week. Er is sprake van overleg en afstemming van de activiteiten van de toezichthouders en eventuele problemen komen aan de orde.

De opkomst en het functioneren van het netwerk worden door de betrokkenen als goed bestempeld. Afspraken die in het overleg gemaakt worden, worden vastgelegd in notulen.

Signaleringsoverleg

Maandelijks vindt het signaleringsoverleg plaats tussen de volgende organisaties:

- Dynamo
- politie
- ISA
- Streetcornerwork.

In dit overleg geven de partijen signalen over drugs- en drankoverlast aan elkaar door. Men houdt elkaar verder op de hoogte van de activiteiten die ze op dit terrein ondernemen en er wordt een taakverdeling gemaakt. Afspraken worden vastgelegd in notulen. De opkomst wordt redelijk tot goed genoemd, het overleg als goed beoordeeld.

Bestuurlijk overleg Oost-Watergraafsmeer

Eén keer in de zes weken vindt er op stadsdeelniveau een bestuurlijk overleg plaats, waaraan de volgende partners deelnemen:

- bestuur stadsdeel
- twee wijkteamchefs
- stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, afdeling Openbare orde en veiligheid

In dit overleg staat de veiligheid als geheel centraal. Het doel is bespreking van de laatste ontwikkelingen bij beide wijkteams. Er worden vervolgens afspraken gemaakt over hoe hier mee om te gaan. De cijfers en actualiteiten (politieacties) komen in dit overleg aan de orde. De opkomst van het overleg is goed, wat betreft het functioneren wordt opgemerkt dat het karakter soms te vrijblijvend is.

Klein overleg

Maandelijks vindt het klein overleg plaats tussen:

- het loket meldpunt Zorg en overlast
- buurtregisseur Linnaeusstraat
- buurtregisseur 's-Gravesandeplein
- de sociaalpsychiatrische verpleegkundige van de GGD.

In dit overleg worden de actuele overlastadressen besproken. Er wordt ingegaan op mogelijk interventies en de gedane interventies worden geëvalueerd.

Groot overleg

Het zogenaamde groot overleg vindt één keer in de twee maanden plaats tussen de volgende partijen:

- stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, meldpunt Zorg en overlast
- stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, afdeling Openbare orde en veiligheid
- buurtregisseur Linnaeusstraat
- buurtregisseur 's-Gravesandeplein
- de sociaalpsychiatrische verpleegkundige van de GGD
- GGZ
- Verslavingszorg
- AMW (maatschappelijk werk)
- GGD, vangnet en advies
- AMC de Meren
- Jellinek
- DWI
- Dynamo
- woningcorporaties.

In het groot overleg worden beslissingen genomen over kwesties die uit het klein overleg zijn ingebracht. Bijvoorbeeld een beslissing over ‘einde interventie’ (een verzoek aan woningcorporaties voor ontruiming). Ook worden de zorgactiviteiten van de verschillende organisaties op elkaar afgestemd en wordt een plan van aanpak opgesteld. De deelnemers aan dit overleg zijn tevreden over de opkomst en over het functioneren van het overleg.

Buurtbeheergroep

Ongeveer één keer in de zes maanden komt de buurtbeheergroep bijeen:

- stadsdeel
- winkeliersvereniging
- woningcorporaties
- buurtregisseurs
- bewoners.

In dit overleg komen concrete problemen (kleine en grote) aan de orde en worden acties geformuleerd om deze aan te pakken. Het overleg functioneert goed en de opkomst is goed. Wel wordt aangegeven dat de allochtone bewoners nog niet goed bereikt worden.

Samenvatting

Er zijn in totaal 25 organisaties in Oost-Watergraafsmeer genoemd die deelnemen aan zeven formele overleggen. Aan deze bijeenkomsten wordt deelgenomen door tussen de drie (bestuurlijk overleg) en dertien (groot overleg) organisaties (zie tabel 5.19).

De buurtregisseurs van 's-Gravesandeplein en Linnaeusstraat nemen beide in bijna alle bijeenkomsten deel, namelijk in zes van de zeven. Alleen bij het bestuurlijk overleg zijn zij niet aanwezig. Ook het stadsdeel (afdeling Openbare orde en veiligheid) is betrokken bij veel (vijf) overleggen; dit geldt ook voor de GGD (vier).

Uit deze inventarisatie kan afgeleid worden dat de buurtregisseurs, het stadsdeel (afdeling Openbare orde en veiligheid) en de GGD de prominentste rol spelen in de formele overleggen (zie tabel 4.16). Dit komt in grote lijnen overeen met de informatie uit de sociale netwerkanalyse. Ook in die analyse waren deze drie de belangrijke partners.

Tabel 5.19 Organisaties die deelnemen aan de zeven verschillende overleggen

	drugs- pand- overl.	briefing Vlieg. Brigade	sign. overleg	bestuur- lijk overleg	klein overleg	groot overleg	buurt- beheer- groep
buurtreg.'s-Graves.	X	X	X		X	X	X
buurtreg. Linnaeus.	X	X	X		X	X	X
stadsdeel, OOV	X	X		X		X	X
GGD	X	X			X	X	
stadsdeel, meldpunt	X				X	X	
Dynamo	X		X			X	
woningcorporaties	X					X	X
ISA		X	X				
DWI	X					X	
wijkteamchefs				X			
Wijkaanpak	X						
programmamanager	X						
Ketenunit	X						
Vliegende Brigade		X					
Dienst Stadstoezicht		X					
stadsdeel, bestuur				X			
DZS		X					
Streetcornerwork			X				
AMC de Meren						X	
Verslavingszorg						X	
GGZ						X	
Jellinek						X	
AMW (maatsch. werk)						X	
winkeliersvereniging							X
bewoners							X
Totaal	11	8	5	3	4	13	6

5.4.2 Formele afspraken

Vier convenanten komen op het terrein van de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer naar voren:

1. convenant Maatschappelijk steunsysteem
2. convenant meldpunt Zorg en overlast
3. programma Groot Oost
4. convenant Wijkaanpak.

Convenant maatschappelijk steunsysteem

Er worden verschillende afspraken genoemd die in dit convenant zijn opgenomen:

- gezamenlijk behandelplan / ondersteuning cliënten
- partijen zetten zich in voor instandhouding Maatschappelijk steunsysteem
- zeventig trajecten in Oost-Watergraafsmeer

De volgende organisaties zijn volgens de respondenten betrokken bij dit convenant: GGD (Vangnet en advies), Jellinek (JOT en kliniek), politie (buurtregisseurs), stadsdeel (meldpunt Zorg en overlast), woningcorporaties, Maatschappelijk werk, DWI, stadsdeelwethouder namens dagelijks bestuur, AMC de Meren/Arkin, Amsterdam Thuiszorg, HVO-Querido, Leger des Heils, Civic, politie wijkteam Balistraat, Dynamo.

Convenant meldpunt Zorg en overlast

Door de respondenten worden de volgende doeleinden verbonden aan het convenant meldpunt Zorg en overlast:

- informatieverstrekking over en weer over individuele gevallen
- uitwisseling privacygevoelige informatie
- afspraken van casemanagers volgen / vaak is dat de behandelaar
- het convenant moet ervoor zorgen dat zowel mensen als organisaties (ook de GGD en politie onderling) laagdrempelig een overlastmelding kunnen doen.

De volgende partijen zijn betrokken bij het convenant: AMC, GGD, HVO-Querido, Rochdale, Eigen Haard en andere woningcorporaties, GGD (Vangnet & advies), Jellinek (JOT en kliniek), politie (buurtregisseurs), stadsdeel (meldpunt Zorg en overlast), Maatschappelijk werk, DWI, Jeugdzorg, Leerplicht en GGZ. Leerplicht is betrokken omdat leerplichtige kinderen in de problemen kunnen komen door de drugs- of drankproblemen van hun ouders of huisgenoten. Over de duur van het convenant verschillen de meningen, van drie jaar tot onbeperkt.

Programma Groot Oost

In februari 2009 is het programma Bestrijding drugs- en alcoholoverlast Groot Oost opgezet met de volgende bedoeling: *‘.... bestaande initiatieven en aanpak in Groot Oost te stroomlijnen en de samenwerking tussen de partijen te versterken teneinde de overlast voor de bevolking door verslaafden te verminderen en tegelijk de kwaliteit van het leven van de verslaafden te verhogen’* (Bestrijding drugs- en alcoholoverlast Groot Oost, vastgestelde versie 11 februari 2009).

In het programma is afgesproken informatie uit te wisselen over de doelgroep (paar 100 in OWGM) en het commitment uitgesproken om te handelen op basis van deze informatie. De regie ligt bij het stadsdeel. Er zijn geen handtekeningen gezet, maar ‘iedereen staat erachter’. Gestart werd in februari 2009, voor onbepaalde tijd. De belangrijkste partners zijn de gemeente Amsterdam (Openbare orde en veiligheid), GGD, Dienst Zorg en samenleving), de stadsdelen Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg, regiopolitie Amsterdam-Amstelland (de districten 2 en 3) en het OM.

De respondenten van dit onderzoek noemen buiten deze organisaties de volgende betrokkenen: Bureau Keten zorg, DWI, Jellinek, woningcorporaties, meldpunt Zorg en overlast, burgemeester Cohen en wethouder Vos (zorg).

De aanpak van de drugs- en alcoholoverlast richt zich vooral op de concentratiegebieden Transvaalbuurt en het Oosterpark. In de Transvaalbuurt is de drugsproblematiek geconcentreerd, in het Oosterpark is sprake van alcoholoverlast. Elke zes maanden wordt het programma Bestrijding drugs- en alcoholoverlast Groot Oost geëvalueerd.

Convenant Wijkaanpak

Doel van het convenant betreffende de uitvoering van de Wijkaanpak is het delen van informatie (informatiebrengplicht). Er zijn vijf onderdelen, waarvan één onderdeel de veiligheid betreft. Drugspanden en horeca vallen daaronder. Het convenant is gestart in oktober 2009, sowieso één jaar verlening na één jaar. Of t/m 2012.

Deelnemers aan het convenant zijn stadsdeel Oost-Watergraafsmeer (het stadsdeelbestuur en de afdelingen Openbare orde en veiligheid en Vergunningen), wijkteamchef bureau Linnaeusstraat, projectleider buurteconomie, woningcorporaties (bij naam genoemd: Rochdale, Eigen Haard, Ymere, Stadgenoot), DWI, GGD, politie Wijkteam.

Samenvatting

Er zijn 31 organisaties die deelnemen aan één van de vier convenanten en programma's binnen Oost-Watergraafsmeer met (ten dele) het doel om de drugs- en drankoverlast aan te pakken.

De woningcorporaties, DWI, GGD, het stadsdeel (meldpunt Zorg en overlast) en de Jellinek blijken aan de meeste convenanten deel te nemen. Dit is opvallend, omdat DWI niet als een erg belangrijke partij uit de sociale netwerkanalyse naar voren is gekomen en niet aan het onderzoek heeft deelgenomen omdat ze naar eigen zeggen niet actief zijn op het terrein van drugs- en drankoverlast.

Tabel 5.20 Organisaties die deelnemen aan de vier convenanten

	convenant MSS	convenant Meldpunt Zorg en Overlast	programma Groot Oost	convenant Wijkaanpak
woningcorporaties	X	X	X	X
DWI	X	X	X	X
GGD	X	X	X	X
Stadsdeel, meldpunt zorg en Overlast	X	X	X	
Jellinek	X	X	X	
Stadsdeel, bestuur	X			X
buurtregisseur 's-Graves.	X	X		
buurtregisseur Linnaeusstraat	X	X		
HVO-Querido	X	X		
AMW (maatschappelijk werk)	X	X		
AMC de Meren	X	X		
Stadsdeel, Openbare orde en veiligheid				X
Stadsdeel, Buurteconomie				X
Wijkaanpak				X
Jeugdzorg		X		
Bestuursdienst, OOV			X	
Regiopolitie			X	
bureau Ketenzorg			X	
Wijkteamchefs				X
Burgemeester			X	
wethouder Zorg			X	
Stadsdeel, totaal			X	
politie wijkteam Balistraat	X			
OM			X	
Dienst Zorg en Samenleven			X	
Dynamo	X			
Amsterdam thuiszorg	X			
GGZ		X		
Leerplicht		X		
Leger des Heils	X			
Civic	X			
Totaal	16	13	13	8

5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het netwerk van organisaties dat de drugs- en alcoholoverlast in Oost-Watergraafsmeer aanpakt, in kaart gebracht. Eerst is door middel van een sociale netwerkanalyse gekeken naar de structuur van het netwerk, die van de relaties binnen het netwerk en naar de positie die de afzonderlijke partijen innemen. Vervolgens is met informatie verkregen uit het veld inzicht in de formele structuren verkregen.

Structuur gehele netwerk

Er zijn 36 organisaties die zich in Oost-Watergraafsmeer bezighouden met de aanpak van drugs- en drankoverlast. Er is sprake van een hecht netwerk: de 36 organisaties hebben in totaal 668 relaties. Gemiddeld heeft een organisatie contact met achttien organisaties, dus met de helft van het netwerk. Binnen gemiddeld 1,5 stap kunnen organisaties elkaar bereiken.

Het netwerk bestaat uit een grote diversiteit van organisaties: het stadsdeel (met verschillende afdelingen), zorginstellingen (zoals GGD en Jellinek), handhavers (politie met verschillende teams, maar ook anderen, zoals ISA), lokale uitvoerders (zoals Streetcornerwork en Dynamo), woningcorporaties (zoals Stadgenoot en Eigen Haard) en bestuurlijke organisaties (een breed gedefinieerde groep, zoals de Dienst Zorg en samenleving en de Bestuursdienst, afdeling Openbare orde en veiligheid). Wat opvalt, is dat het netwerk vooral bestaat uit organisaties waarvan veiligheid niet de primaire taak is. Van de partijen die betrokken zijn bij de drugs- en drankoverlast hebben twaalf veiligheid als hoofdtak, zoals de politie en ISA, en 24 als secundaire taak, zoals de woningcorporaties en de GGD.

Het netwerk van organisaties in Oost-Watergraafsmeer blijkt sterk praktijkgericht te zijn: de meeste organisaties zijn vooral betrokken bij praktijkwerkzaamheden, de dagelijkse uitvoering: 23 van de 36 organisaties. De overige dertien houden zich bezig met beleid, maar deze geven veelal zelf aan dit te combineren met praktijkwerkzaamheden.

Structuur relaties

Het eerste onderscheid dat gemaakt kan worden in typen relaties is tussen sterke relaties (1 keer of vaker per week contact) en zwakke (minder dan 1 keer per week contact). Het netwerk blijkt minder hecht te zijn als deze alleen gebaseerd is op frequent contact. Van alle mogelijke frequente contacten bestaat slechts 14% werkelijk; bij het totale netwerk was dit ongeveer de helft. Van alle 668 bestaande relaties zijn er 181 frequent (27%). Het merendeel van de bestaande banden bestaat dus uit niet-frequente contacten.

Het tweede type relaties dat onderscheiden wordt zijn formele vs. informele relaties. Als informeel contact wordt bijvoorbeeld 'elkaar in de wandelgangen spreken' bedoeld, met formeel contact dat er een periodiek formeel overleg is (met schriftelijke afspraken) of een contract of convenant. Er zijn 347 informele banden tussen de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en alcoholoverlast in Oost-Watergraafsmeer en iets meer formele: 392. Van de 668 relaties is dus 52% (onder andere) informeel en 59% (onder andere) formeel.

De organisaties kunnen op twee wijzen formeel contact met elkaar hebben: door periodiek formeel overleg en door een contract of convenant. Wat opvalt, is dat alle partijen die betrokken zijn bij het beleid zowel formele relaties hebben door formele overleggen als door formele contracten en convenanten. Bij de praktijkgerichte organisaties is er meestal maar sprake van één wijze van formeel contact.

Positie afzonderlijke organisaties binnen het netwerk

Op verschillende wijzen is gekeken naar de positie van de afzonderlijke organisaties in het netwerk van partijen die drugs- en drankoverlast aanpakken in Oost-Watergraafsmeer. Er is bepaald hoe centraal de positie van de verschillende organisaties in het netwerk is (op basis van contact en frequent contact). Ook is nagegaan in hoeverre de structuur van het netwerk verandert als enkele centrale organisaties buiten beschouwing worden gelaten. Ten slotte is gekeken of er een verschil is tussen organisaties die een centrale positie innemen in het informele en het formele netwerk.

De centraliteit van de verschillende organisaties wordt gemeten door het aantal inkomende en uitgaande relaties. Een aantal organisaties heeft veel relaties en neemt dus een centrale plek in: buurt- en het wijkteam Linnaeusstraat, stadsdeel (Publiek en samenleving, waaronder meldpunt Zorg en overlast en Bureau Ketenzorg vallen) en GGD (afdeling uitvoering).

Wanneer naar de organisaties wordt gekeken die de meest frequente contacten hebben (1 keer per week of vaker) dan komen dezelfde organisaties naar voren. Maar ook de woningcorporaties Rochdale, Ymere en Eigen Haard nemen een centrale positie in. Het samenvoegen van verschillende afdelingen binnen één organisatie (zoals afdelingen van het stadsdeel, bureaus van de politie en beleid en uitvoering van de GGD) laat nog twee organisaties naar voren komen die nog niet als centrale organisaties geïdentificeerd waren: Jellinek en Streetcornerwork. Al deze centrale organisaties blijken van verschillend origine te zijn: handhavers, het stadsdeel, zorginstellingen, woningcorporaties en één lokale uitvoerder.

De politie en het stadsdeel zijn de belangrijke actoren. Er is hypothetisch nagegaan hoe de netwerkstructuur zou zijn als de contacten van deze organisaties in het netwerk buiten beschouwing worden gelaten, maar door de hechte structuur van het netwerk vinden er dan geen grote veranderingen plaats. Het netwerk wordt wat minder hecht, maar alle organisaties staan nog wel met elkaar in verbinding.

Wanneer gekeken wordt naar de centrale organisaties in het informele en formele netwerk valt direct op dat slechts drie organisaties in het informele netwerk een sterke positie innemen: buurt- en wijkteam Linnaeusstraat en buurtteam 's-Gravesandeplein. Zij hebben dus een sterk informeel netwerk. Opmerkelijk is dat de verschillende afdelingen van het stadsdeel zich in dit informele netwerk aan de rand bevinden. Zij onderhouden dus relatief weinig informele contacten in het veld. Datzelfde geldt voor de GGD. Het stadsdeel en de GGD, die beide in het totale netwerk en in het formele netwerk centrale organisaties zijn, zijn dit in het informele netwerk niet.

Formele structuur volgens de organisaties zelf

De organisaties in het veld is gevraagd naar de formele structuren op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer. Er blijken 25 organisaties te zijn die deelnemen aan zeven verschillende formele overleggen waarin (onder andere) de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer aan de orde komt:

1. drugspandenoverleg
2. briefing Vliegende Brigade
3. signaleringsoverleg
4. bestuurlijk overleg stadsdeel Oost-Watergraafsmeer
5. klein overleg
6. groot overleg
7. buurtbeheergroep.

De buurtregisseurs van 's-Gravesandeplein en Linnaeusstraat nemen beide in bijna alle bijeenkomsten deel, namelijk in zes van de zeven. Alleen bij het bestuurlijk overleg zijn zij niet aanwezig. Ook het stadsdeel (afdeling Openbare orde en veiligheid) is betrokken bij veel overleggen op het terrein van drugs- en drankoverlast (deelname aan vijf overleggen) en dit geldt ook voor de GGD (vier overleggen).

Er zijn 31 organisaties die deelnemen aan één van de vier convenanten en programma's die er zijn binnen Oost-Watergraafsmeer die (onder andere) als doel heeft om de drugs- en drankoverlast aan te pakken:

1. convenant Maatschappelijk steunsysteem
2. convenant meldpunt Zorg en overlast
3. programma Groot Oost
4. convenant Wijkaanpak.

De woningcorporaties, DWI, GGD, het stadsdeel meldpunt Zorg en overlast en de Jellinek blijken aan de meeste convenanten deel te nemen.

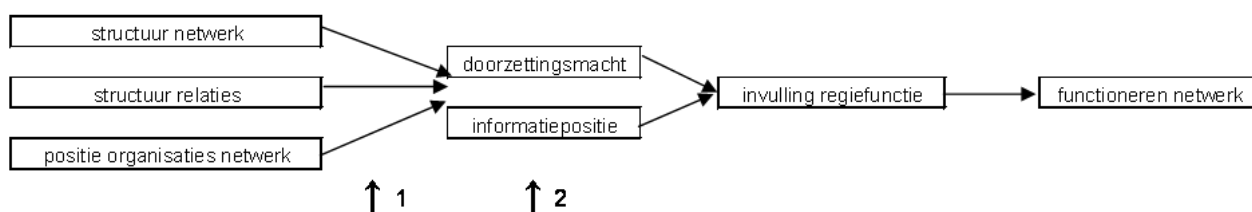
De informatie die door de organisaties in het veld verstrekt wordt over de overlegvormen die in Oost-Watergraafsmeer bestaan komen grotendeels overeen met de bevindingen uit de sociale netwerkanalyse. Bij beide komen de buurtregisseurs, het stadsdeel (afdeling Openbare orde en veiligheid en meldpunt Zorg en overlast) en de GGD naar voren als belangrijke organisaties.

Bij de informatie die verzameld is over de convenanten op dit terrein, komt één opmerkelijke bevinding naar voren: DWI blijkt aan alle vier de convenanten deel te nemen. Dit is opvallend, omdat DWI niet als een belangrijke partij uit de sociale netwerkanalyse naar voren is gekomen. Dit kan ten dele veroorzaakt worden doordat het DWI niet aan het onderzoek heeft deelgenomen (zij konden hun contacten daardoor niet rapporteren). Naar eigen zeggen is DWI echter helemaal niet actief op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer.

6. Informatiepositie en doorzettingsmacht

In dit hoofdstuk staan doorzettingsmacht en informatievoorziening centraal, twee randvoorwaarden waaraan Oost-Watergraafsmeer moet voldoen om op goede wijze de regiefunctie uit te kunnen voeren. Met voldoende doorzettingsmacht kan samenwerking die niet makkelijk tot stand komt, worden afgedwongen. Een goede informatiepositie zorgt ervoor dat het stadsdeel bijvoorbeeld op de hoogte is van de actuele stand van zaken, waardoor het beter in staat is om activiteiten adequaat te coördineren.

Figuur 6.1 Onderwerpen hoofdstuk 6



Ten eerste wordt in dit hoofdstuk nagegaan hoe de structuur van het netwerk, zoals inzichtelijk gemaakt door de sociale netwerkanalyse (hoofdstuk 5), leidt tot het voldoen aan de randvoorwaarden voor een goede invulling van de regiefunctie. Bieden de structuur van het netwerk, de structuur van de relaties en de positie die de organisaties in dat netwerken innemen Oost-Watergraafsmeer doorzettingsmacht en een goede informatiepositie?

Ten tweede wordt ingegaan op de mening van de organisaties zelf over de mate waarin aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. De betrokken partijen is gevraagd welke organisaties de meeste beleids- en praktijkinformatie en expertise bezitten en of de samenwerking in het netwerk plaatsvindt op basis van onderhandeling of doorzettingsmacht.

Ten derde worden de verwachtingen uit de sociale netwerkanalyse en de perceptie van de organisaties naast elkaar gelegd om het theoretisch model te toetsen. Zijn de organisaties waarvan op basis van de netwerkstructuren en het theoretisch model voorspeld wordt dat ze een goede informatiepositie hebben en de mogelijkheid om doorzettingsmacht uit te oefenen ook de organisaties die volgens de partijen in het veld deze positie innemen?

6.1 Informatiepositie en doorzettingsmacht op basis van netwerkanalyse

In (het theoretische) hoofdstuk 3 is ingegaan op de relatie tussen de structuren van een netwerk en een goede informatievoorziening en doorzettingsmacht. Deze relatie wordt samengevat in tabel 6.2 (zelfde tabel als 3.1). Een hecht netwerk leidt bijvoorbeeld tot een goede informatiepositie van de organisaties in het netwerk; en een organisatie die een centrale positie in het netwerk inneemt, heeft meer doorzettingsmacht.

Tabel 6.2 Verband structuur netwerk en twee randvoorwaarden

	<i>Structuur netwerken</i>	<i>Structuur relaties</i>	<i>Afzonderlijke positie organisaties (gemeente)</i>
<i>Informatiepositie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - hecht netwerk - divers netwerk 	<ul style="list-style-type: none"> - zwakke banden - sterke banden - informele contacten - formele contacten 	<ul style="list-style-type: none"> - centraliteit
<i>Doorzettingsmacht</i>	<ul style="list-style-type: none"> - hecht netwerk 	<ul style="list-style-type: none"> - formele contacten 	<ul style="list-style-type: none"> - centraliteit

6.1.1 Informatiepositie

Structuur netwerk

Een hecht netwerk kan ervoor zorgen dat Oost-Watergraafsmeer een goed inzicht heeft in de activiteiten die de organisaties in het netwerk ondernemen, wat eventuele aansturing vergemakkelijkt. Het is verder van belang dat diverse organisaties aan het netwerk deelnemen, aangezien dit diverse informatie oplevert.

Er zijn 36 organisaties die zich in Oost-Watergraafsmeer bezighouden met de aanpak van drugs- en drankoverlast. Er is sprake van een hecht netwerk: gemiddeld heeft een organisatie contact met achttien organisaties, dus met de helft van het netwerk. Het netwerk van organisaties bestaat uit een grote diversiteit van organisaties: het stadsdeel (met verschillende afdelingen), zorginstellingen, handhavers, lokale

uitvoerders, woningcorporaties en bestuurlijke organisaties; een breed gedefinieerde groep.

De structuur van het netwerk genereert veel informatie. De deelnemers aan het netwerk zorgen ervoor dat er veel en diverse informatie beschikbaar is.

Structuur relaties

Zwakke banden leiden op een efficiëntere wijze tot (nieuwe) informatie. Sterke banden leiden juist tot meer informatie-uitwisseling. Indien het netwerk zowel uit sterke als zwakke banden bestaat is de informatievoorziening optimaal. Relaties die gebaseerd zijn op formele afspraken of formele overlegvormen kunnen er toe leiden dat belemmeringen bij gegevensuitwisselingen worden weggenomen. Informele contacten bieden daarentegen de mogelijkheid tot een snellere informatie-uitwisseling.

Van alle 668 bestaande relaties zijn er 181 frequent (27%), wat wil zeggen dat de organisaties tenminste één keer per week contact hebben. Het merendeel van de bestaande banden bestaat dus uit niet-frequente contacten. Dit duidt enerzijds op een efficiënt functionerende informatie-uitwisseling, anderzijds is er een risico dat de uitwisseling van informatie niet gemakkelijk tot stand komt.

Er zijn 347 informele en 392 formele banden tussen de betrokken organisaties. Van alle relaties is 59% (onder andere) formeel ingebed, wat er mogelijk voor zorgt dat de informatie-uitwisseling soepeler verloopt doordat er goede afspraken zijn gemaakt betreffende privacy. Ongeveer de helft van alle relaties is (onder andere) informeel van aard, wat de mogelijkheid biedt om snel informatie uit te wisselen.

Afzonderlijke positie partijen

Het is belangrijk dat Oost-Watergraafsmeer een goed overzicht heeft van de situatie betreffende de drugs- en drankoverlast en aanpak, waardoor zij een bepaalde inhoudelijke expertise op kan bouwen. Een meer centrale positie in het netwerk leidt tot meer toegang tot deze informatie.

Oost-Watergraafsmeer blijkt zich inderdaad in het centrum van het netwerk te bevinden. De verschillende afdelingen (Publiek, Zorg en samenleving, Openbare orde en veiligheid, Vergunningen, EZ en bestuur) hebben veel relaties met de betrokken organisaties. Opvallend echter, is dat deze centrale positie voornamelijk gebaseerd is op formele contacten. De verschillende afdelingen van het stadsdeel hebben veel relaties met organisaties in het veld, maar deze contacten zijn veelal gestoeld op formele convenanten en overleggen. Dit zorgt ervoor dat informatie-uitwisseling wel plaatsvindt, maar minder snel dan wanneer er sprake was geweest van meer informeel contact.

Belangrijk om op te merken is dat het stadsdeel geen uitzonderlijke informatiepositie in het netwerk inneemt. Ook de politie, GGD en woningcorporaties hebben veel in- en uitgaande relaties en hebben daardoor toegang tot veel informatie.

6.1.2 Doorzettingsmacht

Structuur netwerk

Een hecht netwerk van organisaties kan coöperatie bevorderen en *free rider*-gedrag beperken. Indien veel organisaties contact met elkaar hebben is het makkelijker om normen te stellen en informeel te sanctioneren. Dit levert een soort van automatisch gegenereerde doorzettingsmacht op.

Het netwerk van partijen is hecht. De 36 organisaties hebben in totaal 668 relaties (de helft van alle mogelijke relaties). Deze dichtheid zorgt ervoor dat er een informele doorzettingsmacht ontstaat.

Structuur relaties

Formele contacten nemen de vrijblijvendheid weg die voor *free rider*-gedrag zorgt, aangezien deze contacten tot formele sanctiemogelijkheden leiden. Als een organisatie zich niet aan de gemaakte afspraken houdt kan de organisatie daarop gewezen worden en eventueel gesanctioneerd worden. Dit levert een formele doorzettingsmacht op.

De organisaties in Oost-Watergraafsmeer hebben deels formele relaties en deels informele relaties met elkaar. Van de relaties is 59% (onder andere) formeel gebaseerd op een formeel overleg of convenant. Bij het merendeel van de relaties is er dus sprake van een formele doorzettingsmacht.

Afzonderlijke positie partijen

Indien Oost-Watergraafsmeer een centrale positie in het netwerk inneemt, dan heeft het hierdoor een goede toegang tot alle organisaties en kan ze een zekere mate van doorzettingsmacht uitoefenen. Vooral formele contacten kunnen hierbij van nut zijn.

Oost-Watergraafsmeer bevindt zich op een centrale plek in het netwerk. De contacten die het stadsdeel heeft zijn vaker formeel dan informeel. Het is beter mogelijk om organisaties te motiveren om mee en samen te werken wanneer er sprake is van formele convenanten en overleggen. Het stadsdeel bevindt zich door de hoeveelheid aan formele contacten dus in een goede positie om doorzettingsmacht uit te oefenen. Maar het stadsdeel zeker niet de enige partij is die zo'n positie inneemt. Dit kan mogelijk in enige mate de positie van het stadsdeel ondermijnen.

6.2 Informatiepositie en doorzettingsmacht volgens organisaties

In deze paragraaf wordt ingegaan op de informatiepositie van de organisaties, naar de mening van de partijen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. De organisaties is gevraagd welke partijen de meeste expertise bezitten, de meeste beleids- en praktijkinformatie.

6.2.1 Informatiepositie

Organisatie met meeste expertise

Jellinek en GGD (uitvoerend niveau: Vangnet en advies) hebben volgens de organisaties de meeste expertise op dit terrein (beide zeventien keer genoemd; zie tabel 6.3).

De buurtregisseurs en wijkteams van de bureaus Linnaeusstraat en 's-Gravesandeplein worden ook geregeld genoemd. En ook van het stadsdeel (afdelingen Openbare orde en veiligheid en meldpunt Zorg en overlast) wordt geregeld gevonden dat ze expertise bezitten aangaande de aanpak van drugs- en alcoholoverlast. De top 10 wordt afgesloten met de politie (bestuurlijk niveau) en Streetcornerwork.

Tabel 6.3 Top 10 organisaties met meeste expertise

	aantal keer genoemd
1. Jellinek	17
1. GGD, uitvoerend niveau (vangnet en advies)	17
3. politie wijkteam Linnaeusstraat	16
4. politie buurtregisseur Linnaeusstraat	15
5. stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	13
6. politie, wijkteam 's-Gravesandeplein	12
7. politie, buurtregisseur 's Gravesandeplein	10
8. stadsdeel, meldpunt Zorg en overlast	10
9. politie, bestuurlijk niveau	9
9. Streetcornerwork	9

Uit deze top 10 kan geconcludeerd worden dat de zorginstellingen volgens de respondenten de meeste expertise hebben, gevolgd door de politie en (op wat grotere afstand) het stadsdeel.

Aard van expertise

Om meer inzicht te verkrijgen in de aard van deze expertise, is aan de deelnemende organisaties gevraagd de drie partijen met de meeste expertise te noemen en welke expertise dit betreft (zie tabel 6.4).

Tabel 6.4 Soort expertise bij organisaties met meeste expertise (min. 3 keer of vaker genoemd), op basis van open vragen in de vragenlijst

	aantal	soort expertise
politie - buurtregisseurs - wijkteams - algemeen	20	Hebben een breed beeld van praktijkgevallen en bovendien door ervaring goed zicht op wat wel en niet werkt. Politie heeft de meeste ervaring door jarenlange ervaring op straat. Ervaring opgedaan in dagelijkse praktijk. Ervaring met repressie, panden in onderzoek nemen en optreden. Weten precies wat er speelt. Ervaring in andere stadsdelen (Wallen). Jarenlange praktijk en beleidservaring.
GGD - vangnet en advies - algemeen	14	De GGD is echt de motor, heeft de initiatieven, de power, de dynamiek. Ze staan het dichtst bij de overlastgevers en bieden zorg. Jarenlange praktijkervaring. Ervaring met behandeling, ziektebeelden, zorgtoeleiding, diagnose van de situatie van de betrokken overlastgever, screening, behandeling en crisisbeheersing.
Jellinek	7	Ervaring met drugs- en drankverslaving, behandeling en begeleiding. Zeer ruime kennis met name van klinische aspecten van drug- en alcoholproblemen. Informatie over verslaving, afkicken, overlast beperken. Ze staan het dichtst op de overlastgevers en bieden zorg. Lossen de daadwerkelijk praktijkproblemen en overlast op. Specifieke kennis verslavingszorg. Expertise betreffende screening, behandeling (ambulant, klinisch).
stadsdeel openbare orde en veiligheid en stadsdeel algemeen	6	Door diverse projecten in die richting. Informatie over de buurt en de wijk, topografie van de problemen. Expertise over aantallen, personen, plaatsen. Ervaring met signalering.
wijkaanpak uitvoer	4	Specifieke projectaanpak, ervaring. Er is in kaart gebracht welke panden/plekken aangepakt dienen te worden, definiëren, afhandelen, prioriteiten stellen, afpellen. Ervaring met vergelijkbare projecten in andere stadsdelen (de Wallen, de Baarsjes). Veel ervaring/expertise door het onderzoek dat is uitgevoerd, waardoor men met veel organisaties in aanraking is gekomen.
meldpunt Zorg en Overlast	3	Dagelijkse praktijk. Het verhaal van de bewoners Benodigde inzet per geval, zij schakelen de juiste instanties in. Deskundigheid ten aanzien van de ontwikkeling van de regiefunctie, vakmatige expertise. Ervaring met een geslaagde aanpak in een ander stadsdeel (ZO). Hij heeft veel ervaring op beleidsgebied. Heeft eerder in deze positie elders gezeten. Is een goed contactpersoon door zijn objectiviteit en waarde vrijheid.
programmamanager	3	
OM	3	Expertise betreffende vervolging. Zij gaan dagelijks om met gevallen van drank en drugsoverlast.

Er wordt hierbij een grovere indeling gebruikt, omdat het soms niet geheel duidelijk is welke specifieke afdeling de respondent bedoelde. Tevens kwam het type expertise bij samenvoegingen (bijvoorbeeld tussen GGD algemeen en GGD Vangnet en advies) ook sterk overeen.

Organisatie met meeste beleidsinformatie

De organisaties die aan de enquête hebben deelgenomen is gevraagd welke organisaties de meeste beleidsinformatie tot hun beschikking hebben. Toelichting: *Onder beleidsinformatie valt bijvoorbeeld informatie over het algemene beleid betreffende de aanpak van drugs- en drankoverlast, zoals de instrumenten die beschikbaar zijn om overlastgevers van de straat te houden, welke subsidies er beschikbaar zijn voor organisaties op dit terrein, een overzicht van organisaties die op dit terrein actief zijn etc.*

De top 10 van organisaties met de meeste beleidsinformatie bestaat alleen uit (afdelingen van) organisaties die zich ook daadwerkelijk met het beleid bezig houden (zie tabel 6.5). Men denkt dat het stadsdeel (bestuur en Openbare orde en veiligheid) over de meeste beleidsinformatie beschikt (twintig resp. negentien keer genoemd); gevolgd door politie (bestuur) en GGD (bestuurlijk niveau): zeventien resp. zestien keer genoemd.

Tabel 6.5 Top 10 organisaties met meeste beleidsinformatie

	aantal keer genoemd
1. stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	20
2. stadsdeel, bestuur	19
3. bestuursdienst, directie OOV	17
4. politie bestuur	16
5. GGD, bestuurlijk niveau	14
6. Wijkaanpak, beleid	13
7. programmamanager Groot Oost	12
8. stadsdeel, publiek en samenleving	11
9. DWI	10
10. DZS	9
10. politie, wijkteam Linneausstraat	9

Praktijkinformatie

Er is ook gevraagd welke organisatie de meeste praktijkinformatie bezit. Toelichting: *Onder praktijkinformatie valt bijvoorbeeld hoe het met de drugs- en drankoverlast in bepaalde straten gaat, hoe het gesteld is met een bepaalde overlastgever, etc.*

De politie (buurtregisseur Linnaeusstraat) wordt door bijna alle betrokken partijen (24) gezien als de organisatie met de meeste praktijkinformatie (zie tabel 6.6). Ook andere organisaties worden echter door het merendeel genoemd als organisaties met veel praktijkinformatie: stadsdeel (meldpunt Zorg en overlast en Openbare orde en veiligheid), vier woningcorporaties, de politie (buurtregisseur 's-Gravesandeplein) en de GGD (uitvoerend niveau).

Tabel 6.6 Top 10 organisaties met meeste praktijkinformatie

	aantal keer genoemd
1. politie buurtregisseur Linnaeusstraat	24
2. stadsdeel, meldpunt Zorg en overlast	21
3. Eigen Haard	21
4. politie wijkteam Linnaeusstraat	20
4. Ymere	20
4. Rochdale	20
7. GGD, uitvoerend niveau	19
8. politie, buurtregisseur 's-Graves.	18
8. Stadgenoot	18
10. stadsdeel, OOV	17

Aard van informatie

Om meer inzicht te verkrijgen in de aard van de beleids- en praktijkinformatie die de organisaties tot hun beschikking hebben, is gevraagd de drie partijen met de meeste informatie te noemen en aan te geven wat voor een informatie het betreft (zie tabel 6.7).

Alleen organisaties/afdelingen die drie keer of vaker genoemd zijn, zijn in de tabel opgenomen. Er wordt hierbij een grovere indeling gebruikt, omdat het soms niet geheel duidelijk is welke specifieke afdeling de respondent bedoelde. Ook kwam de type informatie bij samenvoegingen (bijvoorbeeld tussen GGD algemeen en GGD vangnet en advies) sterk overeen.

Tabel 6.7 Soort informatie bij organisaties met meeste informatie (min. 3 keer of vaker genoemd)

	aantal	soort informatie
politie - buurtregisseurs - wijkteams - algemeen	21	zowel beleids- als praktijkinformatie, de informatie voedt de ontwikkeling van beleid, ze hebben veel praktijkervaring door elke dag in aanraking te komen met overlastgevers, ze hebben gegevens over daders, veelplegers, verplaatsingen in de stad, op de hoogte over welk beleid er geldt, ze zijn bezig op straat, maar denken ook aan oplossingen voor problematiek, cijfers over overlastgevers en locaties, kennis over feitelijke toestand stad en hoe je verslaafden beste aan kan pakken, vooral door praktijk ervaring
GGD - Vang. en Adv. - algemeen	9	staan het dichtste bij problemen en hebben daarom meeste praktijkinformatie, informatie over de praktijk zorgbehoeften, persoonsgebonden gegevens, inzicht in ontwikkeling in gebruikerspopulatie, zowel praktijk en beleid, weten locaties en individuen te lokaliseren, zelf contact met en informatie over 300 verslaafde
stadsdeel (bestuur)	6	informatie over relevante wetten, doorgeefluik van praktische informatie uit de omgeving, beleid en praktijkinformatie, beleidsinformatie van DZS en Bestuursdienst OOV, vooral veel beleidsinformatie
Wijkaanpak uitvoer	5	in kaart gebracht welke panden/plekken aangepakt dienen te worden, alle informatie van partijen zijn bij Wijkaanpak samengekomen, informatie over klachten en aanpak
meldpunt Zorg en Overlast	4	praktijkgerichte informatie omdat ze dicht op straat staan, het verhaal van de bewoners, zij hebben het beste overzicht
stadsdeel OOV	3	veel informatie om beleid te ontwikkelen, informatie over buurt en wijk, topografie van problemen, cijfermatige informatie over plegers en locatie
Dynamo	3	praktijkinformatie over adressen en jongeren, ook beetje beleid

De politie wordt door 21 partijen in het veld als één van de belangrijkste bronnen van informatie genoemd, omdat zij veel praktijkervaring heeft doordat zij elke dag in aanraking komt met de overlastplegers. Ze heeft

kennis over de feitelijke toestand. De GGD wordt geregeld naar voren gebracht, omdat deze dienst informatie heeft over de praktijk van zorgbehoeften en persoonsgebonden gegevens (bijvoorbeeld de locatie van de verslaafden). Het stadsdeel en het stadsdeelbestuur (door zes partijen genoemd) hebben vooral informatie over het beleid, bijvoorbeeld informatie over relevante wetten en beleidinformatie van DZS en de Bestuursdienst (Openbare orde en veiligheid). Wijkaanpak uitvoer beschikt vooral over informatie betreffende panden en plekken die aangepakt moeten worden.

6.2.2 Doorzettingsmacht

Samenwerking tussen organisaties kan op verschillende wijze bewerkstelligd worden. Twee uitersten betreft het afdwingen van samenwerking (gebruikmaken van doorzettingsmacht) en het verleiden tot coöperatie: meer onderhandelen, dus.

De organisaties is gevraagd op welke wijze organisaties zorgen voor medewerking van alle partijen. Is er meer sprake van onderhandelen of wordt doorzettingsmacht gebruikt?

Verschillende organisaties geven aan dat er partijen zijn die in het netwerk een bepaalde mate van doorzettingsmacht hebben: stadsdeel, stadsbestuur en de programmamanager Groot Oost. Eén organisatie stelt bijvoorbeeld: *‘Bij knelpunten is er de mogelijkheid te escaleren naar de (sub)driehoek.’*

Interessant is echter, dat de meeste organisaties stellen dat deze doorzettingsmacht niet gebruikt wordt of zou moeten worden. Zie tabel 6.8.

De organisaties stellen dat samenwerking tot stand komt indien deze gedragen wordt door de partijen, wanneer er sprake is van consensus. Die consensus moet met onderhandelen worden bereikt, niet door het uitoefenen van doorzettingsmacht.

Slechts enkele organisaties geven aan dat een bepaalde mate van doorzettingsmacht wel zinvol is. Vooral bij onderhandelingen over de inzet van capaciteit, stellen zij dat doorzettingsmacht van belang is. Er kan gestuurd worden met financiën, maar ook door *‘het één en ander indien nodig te escaleren’*.

Tabel 6.8 Voorbeelden van toelichtingen die pleiten voor onderhandeling/ consensus kweken

De programmamanager zorgt voor mee- en samenwerking door middel van praten.

Doorzettingsmacht is niet nodig. Het beleid dient gedragen te worden door de lokale uitvoerder. Lokaal kennen ze het kader voor de samenwerking, dus iedereen werkt er in principe aan mee. Per persoon verschilt het echter wel in geestdrift. Maar uiteindelijk ziet iedereen wel het specifieke belang voor zijn/haar organisatie.

Partijen worden bij elkaar gebracht om met elkaar in overleg te komen. De projectleider stimuleert samenwerking.

Het draait om goodwill.

De samenwerking vindt plaats op basis van onderhandeling en overtuiging. Stadsdeelbestuur heeft wel doorzettingsmacht. Maar uiteindelijk komt het toch neer op overtuigen, verleiden, een beetje dwang en drang, overleggen, trekken en duwen, masseren.

Samenwerking wordt bewerkstelligd door consensus.

6.3 Toetsing theoretisch model

Het stadsdeel, de politie, de GGD en woningcorporaties komen als prominente organisaties uit de sociale netwerkanalyse naar voren. Van deze organisaties wordt op basis van het theoretisch model verwacht dat ze een goede informatiepositie innemen.

De perceptie van de organisaties over de informatiepositie van de partijen in het veld komt in grote lijnen overeen met deze verwachting. Veel organisaties vinden dat de GGD, de politie en het stadsdeel expertise hebben en veel beleids- en praktijkinformatie. Van de woningcorporaties wordt gezegd dat ze veel praktijkinformatie hebben.

Alleen de Jellinek scoort niet overeenkomstig de voorspelling uit de sociale netwerkanalyse. De Jellinek wordt veel expertise toebedacht, maar blijkt niet één van de belangrijkste organisaties. De andere organisaties geven niet aan dat de Jellinek veel beleids- of praktijkinformatie heeft. Dit komt weer wel overeen met de positie die ze in het netwerk innemen.

Uit de sociale netwerkanalyse komt naar voren dat de structuur van de relaties van het stadsdeel tot een goede mogelijkheid kan leiden voor Oost-Watergraafsmere om doorzettingsmacht uit te oefenen: het stadsdeel

neemt een centrale positie in en heeft veel formele contacten. Hetzelfde geldt overigens voor enkele andere organisaties, zoals politie en GGD.

Het stadsdeel wordt ook door enkele organisaties gezien als een partij met de mogelijkheid om doorzettingsmacht uit te oefenen. Op dit punt lijkt het theoretische model bevestigd te worden. Er zijn echter twee kanttekeningen. Ten eerste, dat de andere partijen die uit de sociale netwerkanalyse naar voren komen als organisaties met potentiële doorzettingsmacht, zoals GGD en politie, niet genoemd worden. Ten tweede, dat de partijen in het veld aangeven dat samenwerking eerder tot stand komt door consensus en draagvlak dan door doorzettingsmacht.

Ondanks dat in het nieuwe wetsvoorstel als belangrijk punt is opgenomen dat de burgemeester de mogelijkheid moet krijgen om doorzettingsmacht uit te oefenen, wordt in dit onderzoek dus niet bevestigd dat dit een belangrijke randvoorwaarde is voor het succesvol invullen van de regiefunctie.

In plaats van de formele doorzettingsmacht waarop gedoeld wordt, lijkt een soort van informele doorzettingsmacht van groter belang. Dit kan als een verfijning van het theoretische model worden gezien.

6.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de twee randvoorwaarden voor een goede invulling van de regiefunctie: een goede informatiepositie en de mogelijkheid om doorzettingsmacht uit te oefenen. Nagegaan is in hoeverre de structuren van de netwerken van invloed zijn op de informatiepositie en doorzettingsmacht. Verder is nagegaan welke organisaties de meeste informatie hebben en in hoeverre zij vinden dat samenwerking tot stand komt door middel van doorzettingsmacht.

Informatiepositie

Op basis van de structuren van het netwerk kan afgeleid worden dat er veel en diverse informatie in het netwerk beschikbaar is. Er is namelijk sprake van een hecht netwerk, dat bestaat uit een grote diversiteit van organisaties. Het merendeel van de contacten zijn niet-frequent van aard, wat kan duiden op een efficiënt functionerend systeem van informatie-uitwisseling maar wat ook het risico kan inhouden dat de informatie-uitwisseling niet gemakkelijk tot stand komt.

Oost-Watergraafsmeer bevindt zich in het centrum van het netwerk: de verschillende afdelingen van het stadsdeel onderhouden met veel organisaties contact. Dit levert dus een goede uitgangspositie op voor het vergaren van relevante informatie. De relaties die het stadsdeel heeft, blijken echter vooral op formele basis te bestaan en veel minder op

informele basis. Dit kan er toe leiden dat het stadsdeel wel informatie krijg, maar minder snel dan wanneer er informeel contact zou zijn. Belangrijk is overigens dat ook de politie, de GGD en woningcorporaties centrale posities in het netwerk innemen.

Uit de sociale netwerkanalyse komt dus naar voren dat het stadsdeel, de politie, de GGD en de woningcorporaties centrale posities in het netwerk innemen, wat hen tevens een goede informatiepositie zou kunnen opleveren. De gepercipieerde situatie betreffende de informatiepositie van de organisaties is vervolgens in kaart gebracht door de organisaties in het veld te vragen welke partijen op het terrein van drugs- en drankoverlast de meeste expertise bezitten en de meeste beleids- en praktijkinformatie hebben.

Volgens de organisaties zijn de Jellinek, GGD, politie en het stadsdeel de partijen die de meeste expertise bezitten over de aanpak van drugs- en alcoholoverlast. Behalve de Jellinek zijn dit alle organisaties waarvan op basis van de sociale netwerkanalyse reeds naar voren was gekomen dat ze een goede informatiepositie innemen. De woningcorporaties, die wel een centrale positie in het netwerk innemen, worden door de organisaties niet als expert gezien.

De goede informatiepositie van de politie, het stadsdeel en de GGD wordt bevestigd doordat de organisaties in het veld vooral vinden dat deze partijen ook de meeste beleids- en praktijkinformatie bezitten. Het stadsdeel (Openbare orde en veiligheid) neemt de beste positie in wat betreft de beleidsinformatie, de politie (buurtregisseur Linnaeusstraat) wat betreft de praktijkinformatie. Van woningcorporaties wordt niet gedacht dat ze veel beleidinformatie bezitten, maar wel beschikken over relevante praktijkinformatie. Alle vier de woningcorporaties bevinden zich in de top 10 van organisaties met de meeste praktijkinformatie. Deze bevinding is in lijn met de centrale positie die de corporaties in het netwerk van organisaties innemen.

Doorzettingsmacht

De structuur van het netwerk heeft een positieve uitwerking op de doorzettingsmacht van stadsdeel. De hechtheid van het netwerk zorgt voor een intern sanctioneringsstelsel, een soort informele doorzettingsmacht. Dat het merendeel van de contacten tussen organisaties (onder andere) gebaseerd zijn op formele afspraken en overlegvormen stimuleert de formele doorzettingsmacht. De centrale positie van het stadsdeel in het netwerk en het feit dat het stadsdeel vooral formele contacten bezit, zorgen voor een goede uitgangspositie voor het uitvoeren van doorzettingsmacht. Er zijn echter meer partijen met een goede uitgangspositie, wat mogelijk voor belemmeringen in het uitoefenen van de doorzettingsmacht kan zorgen.

Het stadsdeel bevindt zich dus in een redelijk goede positie om doorzettingsmacht uit te oefenen. In de gesprekken met de organisaties in het veld, blijken deze echter weinig positief tegenover het uitoefenen van doorzettingsmacht te staan. De organisaties zien liever dat samenwerking wordt bewerkstelligd door consensus, dat samenwerking gestimuleerd wordt zodat het beleid gedragen wordt door de lokale uitvoerders. Zij vinden ook dat de samenwerking op dit moment op deze wijze tot stand komt.

Conclusie

Op basis van de sociale netwerkanalyse alsmede de directe informatie van de partijen

in het veld kan geconcludeerd worden dat het stadsdeel, de politie en de GGD zich betreffende de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer in een zeer goede informatiepositie bevinden. Ze nemen prominente posities in het netwerk in, hebben veel beleids- en praktijkinformatie alsmede de expertise om de problematiek aan te pakken. Ook de woningcorporaties nemen een goede positie in het netwerk in. Zij hebben vooral veel praktijkinformatie. De Jellinek bezit wel veel expertise, maar heeft niet de toegang tot relevante beleids- en praktijkinformatie en behoort (daardoor) ook niet tot de meest centrale actoren in het veld.

De grote overeenkomst tussen de voorspelling die op basis van de sociale netwerkanalyse gedaan is over de informatiepositie van de afzonderlijke organisaties en de perceptie van de organisaties in het veld hierover, kan als bevestiging gezien worden voor een deel van het theoretisch model. De netwerkstructuren zijn inderdaad van invloed op de informatiepositie van afzonderlijke organisaties.

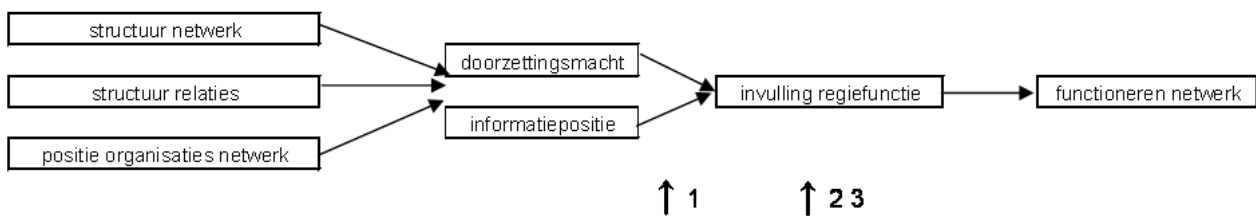
Oost-Watergraafsmeer neemt een redelijke positie in om doorzettingsmacht uit te oefenen en ook de structuur van het netwerk bevordert deze doorzettingsmacht. Desalniettemin zijn de partijen in het veld minder positief over deze wijze waarop tot samenwerking wordt gekomen. Doorzettingsmacht wordt op dit moment nauwelijks uitgeoefend, en wat betreft de organisaties blijft het zo dat samenwerking tot stand komt door consensus en door het dragen van het beleid door de relevante organisaties.

Door in toekomstig onderzoek de randvoorwaarde doorzettingsmacht in het theoretisch model te verfijnen tot *informele* doorzettingsmacht kan gevolg gegeven worden aan deze bevinding.

7. Invulling regiefunctie

Dit hoofdstuk gaat over het vervullen van de regiefunctie. Allereerst wordt ingegaan op de voorspelling die met behulp van de structuren van het netwerk gedaan kan worden over de invulling van de regiefunctie. De structuur van het netwerk, de structuur van de relaties en de positie die afzonderlijke organisaties in het netwerk innemen bepalen de mate van doorzettingsmacht en informatiepositie. Beide worden gezien als voorwaarden voor het invullen van de regiefunctie.

Figuur 7.1 Onderwerpen hoofdstuk 7



Daarna wordt nagegaan hoe de regiefunctie volgens de organisaties zelf ingevuld wordt. De partijen in het veld is gevraagd welke organisaties vooral de volgende activiteiten op zich nemen:

- het aansturen van de organisaties in het veld
- zorgen dat er consensus bestaat over de wijze waarop het probleem dient worden aangepakt
- coördineren van activiteiten
- stimuleren van samenwerking.

Ten slotte wordt besproken in hoeverre de organisaties waardering hebben voor de wijze waarop Oost-Watergraafsmere de regiefunctie vervult. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de toetsing van het theoretische model: in hoeverre klopt de voorspelling die op basis van de sociale netwerkanalyse is gemaakt?

7.1 Invulling regiefunctie op basis van netwerkanalyse

Oost-Watergraafsmere neemt een centrale positie in het netwerk van organisaties in dat zich bezighoudt met de aanpak van drugs- en drankoverlast. De relaties die het stadsdeel onderhoudt zijn iets vaker van formele dan van informele aard. De informatiepositie van het stadsdeel is

goed, maar doordat de meerderheid van de contacten formeel zijn ingebed is het mogelijk dat de informatievoorziening niet al te snel verloopt. De veelheid aan formele contacten draagt juist bij aan de doorzettingsmacht van het stadsdeel. Het is beter mogelijk om organisaties te motiveren om mee en samen te werken wanneer er sprake is van formele convenanten en overleggen. Het stadsdeel bevindt zich dus in een geschikte uitgangssituatie om regietaken op zich te nemen.

Het stadsdeel neemt echter geen unieke plek in het netwerk in. Mede omdat er sprake is van een zeer hecht netwerk zijn er meer organisaties die een goede informatievoorziening hebben en een positie innemen die doorzettingsmacht mogelijk maakt, zoals de GGD, Streetcornerwork en Rochdale. De politie heeft zelfs een sterkere positie dan het stadsdeel: de politie heeft niet alleen veel formele contacten, maar ook veel informele. De politie neemt als enige organisatie een zeer centrale plek in het informele netwerk in.

Veel organisaties hebben een goede informatiepositie en de mogelijkheid tot het uitoefenen doorzettingsmacht. Dit doet vermoeden dat er meer dan één partij betrokken is bij de verschillende regietaken, zoals het aansturen van organisaties en het coördineren van activiteiten. Omdat de politie in zowel het informele en het formele netwerk een prominente plaats inneemt, is de verwachting dat vooral de politie bepaalde regietaken op zich neemt.

7.2 Invulling regiefunctie volgens organisaties

De organisaties die aan het onderzoek hebben deelgenomen hebben aangegeven in hoeverre partijen in het veld de vier afzonderlijke regietaken op zich nemen: aansturen van de organisatie, coördineren van activiteiten, stimuleren van samenwerking en zorgen voor consensus. De regietaken worden achtereenvolgens besproken.

7.2.1 Aansturen organisaties

Op twee manieren is informatie verzameld over de organisaties die de meeste aansturingsactiviteiten ondernemen: door de opgave van organisaties zelf dat ze één of meer partijen aansturen en door de opgave van organisaties dat ze zelf door één of meer partijen worden aangestuurd.

Indien beide gegevens geheel betrouwbaar waren, zou uit beide vragen ongeveer dezelfde informatie naar voren komen. Uit tabel 6.2 blijkt echter al direct dat dit niet het geval is. Opmerkelijk is dat organisaties vaker partijen noemen die zij aansturen (top 10 tussen de twee en achttien

partijen) dan dat ze stellen door een andere partij te worden aangestuurd (top 10 tussen de drie en acht partijen). Ook bestaat de top 10 uit andere organisaties.

Organisaties die zelf aangeven veel organisaties aan te sturen zijn: stadsdeel (afdeling Publiek en samenleving), politie (buurtregisseur 's-Gravesandeplein) en Eigen Haard (achttien, zestien resp. veertien organisaties). De top 10 bestaat uit wisselende partijen: vier afdelingen van het stadsdeel, twee woningcorporaties, twee buurtregisseurs, twee zorgmaatschappelijke instellingen en één gemeentelijke dienst. Slechts drie van deze organisaties hebben veiligheid als primaire taak (de buurtregisseurs en stadsdeel Openbare orde en veiligheid) en slechts enkele partijen houden zich vooral bezig met beleid en niet met de praktijk, zoals DZS en stadsdeel (Openbare orde en veiligheid).

Tabel 7.2 Top 10 organisaties die aansturen

	volgens 'aanstuurders'
1. stadsdeel, Publiek en samenleving	18
2. politie buurtregisseur 's-Gravesandeplein	16
3. Eigen Haard	14
4. politie buurtregisseur Linneausstraat	5
5. DZS	4
6. stadsdeel, meldpunt Zorg en overlast	3
6. stadsdeel, vergunningen	3
6. Stadgenoot	3
6. AMC de Meren	3
10. stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	2
10. Dynamo	2
	volgens 'aangestuurd'
1. stadsdeel, bestuur	8
2. stadsdeel, openbare orde en veiligheid	7
3. Bestuursdienst, Openbare orde en veiligheid	6
4. politie wijkteam Linnaeusstraat	4
5. politie buurtregisseur Linneausstraat	3
5. politie buurtregisseur 's-Gravesandeplein	3
5. politie wijkteam 's-Gravesandeplein	3
5. stadsdeel, Publiek en samenleving	3
5. DWI	3
5. programmamanager Groot Oost	3
5. Wijkaanpak beleid	3

Organisaties die vaak door andere worden genoemd als aanstuurders zijn: stadsdeel (de afdelingen bestuur, Openbare orde en veiligheid) en

Bestuursdienst Openbare orde en veiligheid: acht, zeven en zes organisaties. De achtergrond van de partijen in deze top 10 is nu veel minder divers: afdelingen van het stadsdeel (vijf)¹³, de politie (vier) en gemeentelijke diensten (twee). Zes van de organisaties hebben veiligheid als primaire taak en maar liefst negen van de top 10 zijn organisaties die zich (ook) met beleid bezighouden.

Activiteiten coördineren

Tabel 7.3 toont de top 10 van organisaties waarvan de partijen in het veld vinden dat die zich het meest bezighouden met het coördineren van activiteiten. Opvallend is dat er zes organisaties zijn die tien keer of vaker genoemd worden. Men vindt kennelijk niet dat slechts één partij de verantwoordelijkheid neemt. Ook opmerkelijk is dat de eerste vier uit de top 10 aan het stadsdeel gelinkt zijn. Verder is opvallend dat er buiten de stadsdeelpartijen vier politieorganisaties in de top 10 staan en slechts één zorginstelling: GGD (uitvoerend niveau, Vangnet en advies).

Tabel 7.3 Top 10 organisaties die activiteiten coördineren

	aantal keer genoemd
1. stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	16
2. programmamanager Groot Oost	14
3. stadsdeel, bestuur	12
4. stadsdeel, meldpunt zorg en overlast	12
5. politie Wijkteam Linnaeusstraat	11
5. GGD, uitvoerend niveau, Vangnet en advies	11
7. politie buurtregisseur Linnaeusstraat	9
8. Wijkaanpak beleid	7
8. politie wijkteam 's-Gravesandeplein	7
8. politie buurtregisseur 's-Gravesandeplein	7

7.2.2 Samenwerking stimuleren

Vergelijkbaar met het coördineren van activiteiten worden ook verschillende partijen tien keer of vaker genoemd die volgens de betrokkenen de samenwerking stimuleren (zie tabel 7.4). Ook deze regietaak wordt volgens de organisaties in het veld dus door meer dan één partij vervuld. Dezelfde overkoepelende organisaties komen ook hier naar voren: stadsdeel en politie; en wederom staat de GGD (uitvoerend niveau) in de top 10.

¹³ De programmamanager en de Wijkaanpak vallen feitelijk ook onder het stadsdeel.

Tabel 7.4 Top 10 organisaties die samenwerking stimuleren

	aantal keer genoemd
1. stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	16
2. politie buurtregisseur Linnaeusstraat	14
3. stadsdeel, meldpunt Zorg en overlast	13
4. stadsdeel, bestuur	11
4. politie wijkteam Linnaeusstraat	11
4. GGD, uitvoerend niveau (Vangnet en Advies)	11
7. programmamanager Groot Oost	9
7. Wijkaanpak beleid	9
7. politie wijkteam 's-Gravesandeplein	9
7. politie buurtregisseur 's-Gravesandeplein	9

Zorgen voor consensus

Op de vraag welke organisaties voor consensus over de aanpak zorgen, noemen de organisaties in het veld wederom verschillende partijen. En net zoals bij de eerder besproken regietaken wordt vooral van verschillende afdelingen van het stadsdeel en de politie gevonden dat ze zorgen voor consensus. Ook de Bestuursdienst (afdeling Openbare orde en veiligheid) wordt als organisatie genoemd die voor consensus zorgt. Verder wordt de GGD (bestuurlijk niveau) enkele malen genoemd. Opmerkelijk is dat in onderstaande tabel organisaties staan die zich vooral op beleid richten. Het merendeel betreft organisaties die veiligheid als primaire taak hebben.

Tabel 7.5 Top 10 organisaties die zorgen voor consensus

	aantal keer genoemd
1. stadsdeel, bestuur	14
2. stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	11
3. programmamanager Groot Oost	10
4. politie, bestuur	9
5. politie wijkteam Linnaeusstraat	8
5. Bestuursdienst OOV	8
5. politie buurtregisseur Linnaeusstraat	8
8. stadsdeel, meldpunt Zorg en overlast	7
9. GGD, bestuurlijk	6
9. politie wijkteam 's-Gravesandeplein	6
9. politie buurtregisseur 's-Gravesandeplein	6

Het is mogelijk dat een bepaald type organisatie, bijvoorbeeld woningcorporaties, vaker of juist minder vaak dan bijvoorbeeld zorginstellingen vindt dat het stadsdeel bepaalde regietaken op zich neemt. Een extra

analyse wijst dit echter niet uit. Er blijkt geen bepaald soort organisatie te zijn dat vaker vindt dat het stadsdeel of de politie de regietaken op zich neemt.

7.2.3 Regiefunctie totaal

Afgeleid uit vier regietaken

Wanneer alle regietaken tegelijkertijd in beschouwing worden genomen (zie tabel 7.6) dan blijkt het stadsdeel (Openbare orde en veiligheid) volgens de partijen in het veld het meest de regietaken op zich te nemen.

Het stadsdeel wordt op de voet gevolgd door het bestuur van het stadsdeel en de programmamanager Groot Oost. De vierde en vijfde partij die naar voren komen zijn het wijkteam en de buurtregisseur van de Linnaeusstraat. Behalve het stadsdeel neemt dus ook de politie volgens de respondenten enkele regietaken op zich. De top 10 wordt verder aangevuld met twee partijen die aan het stadsdeel gelinkt zijn (op 6: stadsdeel meldpunt Zorg en overlast en op 9: Wijkaanpak beleid), twee politieorganisaties (op 7: politie wijkteam 's-Gravesandeplein en op 8: buurtregisseur 's-Gravesandeplein). De top 10 wordt afgesloten door een zorginstelling: GGD (Vangnet en advies).

Tabel 7.6 Top 10 van organisaties die regietaken op zich nemen, gebaseerd op vier regietaken; cijfer betreft de rangorde op de desbetreffende regietaak

	activitei- ten coör- dineren	samen- werking stimuleren	zorgen consensus aanpak	aansturen van orga- nisaties
1. Stadsdeel, openbare orde en veiligheid	1	1	2	2
2. Stadsdeel, bestuur	3	4	1	1
3. Programmamanager Groot Oost	2	7	3	5
4. Politie Wijkteam Linnaeusstraat	4	4	5	4
5. Politie Buurtregisseur Linnaeusstraat	7	2	5	5
6. Stadsdeel, meldpunt zorg en overlast	4	3	5	15
7. Politie Wijkteam 's-Gravesandeplein	8	7	9	5
8. Politie Buurtreg. 's-Gravesandeplein	8	7	9	5
9. Wijkaanpak beleid	8	7	11	5
10. GGD, Vangnet en Advies	6	4	14	15

Hierboven is ingegaan op de vier regietaken en wat al eerder werd opgemerkt komt in tabel 7.7 nog duidelijker naar voren: door de organisaties in het veld worden veel partijen genoemd als het gaat om regietaken. Veel partijen coördineren activiteiten, stimuleren samen-

werking en zorgen van consensus over de aanpak. Opvallend is dat ongeveer de helft van de organisaties in het veld aangeeft dat zij door geen enkele organisatie aangestuurd worden.

Tabel 7.7 Aantal organisaties dat volgens de respondenten regietaken op zich nemen

	coördinatie activiteiten	stimuleren samen- werking	zorgen voor consensus over aanpak	aansturen van organisaties
0 organisaties	7,1	7,1	10,7	51,7
1- 5 organisaties	53,6	50,0	46,4	37,8
6 -10 organisaties	25,0	14,3	35,7	0,0
11-15 organisaties	10,7	17,9	7,1	6,8
16 of meer organisaties	3,6	10,7	10,7	3,4

Rechtstreeks gevraagd

Omdat uit de eerste gesprekken reeds naar voren kwam dat er veel organisaties genoemd worden wanneer gevraagd naar de afzonderlijke regietaken, is de organisaties gevraagd aan te geven welke drie organisaties de meeste regietaken op zich nemen (zie tabel 7.8).

De programmamanager Groot Oost wordt door negen organisaties in het veld genoemd als de organisatie die op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer de regie heeft. De politie (buurtregie) is tweede. Dit betreft bureau 's-Gravesandeplein of er werd geen specifiek bureau genoemd. De derde positie wordt ingenomen door de afdeling Openbare orde en veiligheid van het stadsdeel, idem bestuur en de GGD uitvoerend niveau (Vangnet en advies).

Wanneer de organisaties direct gevraagd wordt welke drie partijen het meest de regie hebben (zie tabel 7.8) dan komen er deels dezelfde, maar deels ook andere organisaties naar voren (zie tabel 7.6).

Tabel 7.8 Top 10 organisaties die regietaken op zich nemen, rechtstreekse vraag

	aantal keer genoemd
1. programmamanager Groot Oost	9
2. politie, buurtregie totaal ('s-Gravesandplein of geen aanduiding)	8
3. stadsdeel, openbare orde en veiligheid	7
3. stadsdeel, bestuur	7
3. GGD, uitvoerend niveau (Vangnet en advies)	7
6. Wijkaanpak uitvoer	4
7. projectleider Transvaalgebied	3
7. stadsdeel, meldpunt zorg en overlast	3
7. Dynamo opbouwwerk	3
10. Bestuursdienst, openbare orde en veiligheid	2
10. Jellinek	2
10. Wijkaanpak beleid	2

Organisaties die bij beide vragen werden genoemd, zijn de programmamanager Groot Oost, drie afdelingen van het stadsdeel (Openbare orde en veiligheid, bestuur, meldpunt Zorg en overlast), de buurtregisseurs van de politie, Wijkaanpak beleid en de GGD uitvoerend niveau (Vangnet en advies). Dit zijn dus de organisaties die op dit moment regietaken op zich nemen.

7.3 Waardering invullen regiefunctie stadsdeel Oost-Watergraafsmeer

Wettelijk is bepaald dat de gemeente de regie heeft over het veiligheidsbeleid. Op lokaal niveau betekent dit dat stadsdelen de regie over de aanpak van drugs- en drankoverlast op zich moeten nemen. In het voorafgaande is gebleken dat verschillende afdelingen van het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer genoemd worden als een partij die één of meer regietaken op zich neemt. Daarbuiten vindt men echter ook dat bijvoorbeeld de politie en de GGD bepaalde regietaken op zich nemen.

De organisaties is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de mate waarin Oost-Watergraafsmeer de regie op zich neemt. Een kwart van de organisaties die hebben meegewerkt aan dit onderzoek geeft de mate waarin het stadsdeel de regiefunctie op zich neemt een onvoldoende (een 4 of 5). Het merendeel geeft dus een voldoende (68%; tussen de 6 en 8,7% gaf geen antwoord).

Tabel 7.9 Rapportcijfer voor regiefunctie Oost-Watergraafsmeer

Rapportcijfer	%
4	11
5	14
6	25
7	18
8	25
geen antwoord	7
Totaal	100

De organisaties die de invulling van de regiefunctie door Oost-Watergraafsmeer positief beoordelen geven aan dat het stadsdeel recent is gestart de regie te nemen en dat ze dit vooralsnog naar (redelijke) tevredenheid doet (zie tabel 1 in bijlage 3). Er wordt gesproken van correct aansturen, helderheid van contracten en afspraken, goede informatie-uitwisseling, korte lijnen en op gelijke voet samenwerken. Wel wordt gesteld dat het stadsdeel zijn rol meer moeten verstevigen en meer kennis en kunde op moet doen.

De partijen die de regiefunctie van Oost-Watergraafsmeer als onvoldoende beoordelen, geven aan dat er nog veel verbeterd moet worden, dat het niet echt 'regie' genoemd kan worden, dat je als stadsdeel te weinig sturingsmacht hebt en dat de samenwerking verbeterd kan worden.

7.4 Organisatie die regie op zich moet nemen

De partijen is vervolgens gevraagd wie de regie op zich zou moeten nemen. Het stadsdeel als geheel wordt het meest genoemd, daarna het bestuur resp. de afdeling Openbare orde en veiligheid van het stadsdeel. Ook de programmamanager Groot Oost wordt door vier organisaties genoemd (zie tabel 7.10).

De organisaties die vinden dat (een afdeling van) het stadsdeel de regie moet nemen, geven aan dat het stadsdeel primair verantwoordelijk is voor het hele veiligheidsbeleid, dus ook voor de aanpak van drugs- en drankoverlast. Naast deze verantwoordelijkheid, wordt het stadsdeelbestuur ook genoemd omdat zij een brug vormen tussen beleid en praktijk, omdat ze de corporaties aanstuurt en dicht bij de politie staat. De afdeling Openbare orde en veiligheid wordt ook geschikt gevonden voor de regiefunctie omdat zij er het dichtst opzit.

Slechts twee organisaties vinden dat de politie de regie moet nemen; zij geven daarbij aan dat dit samen met het stadsdeel moet. Dit is opmerkelijk, omdat eerder is gebleken dat veel partijen in het veld op dit moment wel vinden dat onder andere de politie regietaken op zich neemt.

Tabel 7.10 Beste organisaties voor regiefunctie (drie keer of vaker genoemd)

	aantal	
stadsdeel (zonder verdere aanduiding)	8	Het maakt niet uit welk deel. Het stadsdeel is verantwoordelijk voor het hele beleid, dus dat is de beste plek voor regie.
stadsdeel bestuur	5	Drugs- en alcoholoverlast betreft een leefbaarheids-criterium. Hiervoor is het bestuur primair verantwoordelijk, omdat het gaat om problematiek binnen hun stadsdeel. Het is haar verantwoording. Bovendien is zij een goede middenspeler tussen 'het grote beleid' en de praktijk. Ze is eindverantwoordelijk voor wat er gebeurt in de aanpak, stuurt corporaties aan, staat dicht naast de politie. Omdat zij verantwoordelijk is. Zij is democratisch gekozen, dus moet ze het regelen. Omdat er verschillende organisaties bij betrokken zijn; het bestuur kan dan als goede spil dienen.
stadsdeel Openbare orde en veiligheid	4	Iemand moet de diverse organisaties aanjagen, bij elkaar laten komen. Het zijn nog te veel eilandjes, die onvoldoende samenwerken en elk hun eigen specialisatie hebben. Alle lijnen op dit gebied moeten bij stadsdeel (OOV) samenkomen. Die afdeling zit er het kortst op. Daar ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bij OOV hoort het thuis. Er is daar dan wel een soort stadsmarinier nodig, doorpakkers.
programma- manager Groot Oost	4	De ervaringen tot nu toe zijn erg positief. Ik wil graag deze lijn voortzetten. Regie nu goed. Hij kijkt breed, niet alleen bij preventie of detectie. Wel oppassen niet te beleidsgericht. Ook aandacht voor praktijk.

7.5 Toetsing theoretisch model

Uit de sociale netwerkanalyse is naar voren gekomen dat het stadsdeel, de politie en de GGD in het netwerk van organisaties centrale posities innemen. Doordat zij hierdoor een goede informatiepositie hebben en de mogelijkheid doorzettingsmacht uit te oefenen, verwachten we dat deze organisaties ook regietaken op zich zouden nemen.

Het stadsdeel, de politie en de GGD nemen volgens de organisaties in het veld inderdaad verschillende regietaken op zich. Dit is een bevestiging van het theoretische model.

Er is echter één opvallende en tegenstrijdige bevinding. De programmamanager is namelijk in de sociale netwerkanalyse niet als één van de meest centrale actoren naar voren gekomen, maar blijkt wel een deel van de regie uit te voeren. Nadere analyse wijst uit dat de programmamanager vooral niet-frequente contacten en formele contacten onderhoudt. Verder valt op dat de programmamanager wel in contact staat met alle belangrijk en centrale organisaties in het netwerk. Het is mogelijk dat hij hierdoor toch in staat is bepaalde regietaken op zich te nemen. Tevens is het aannemelijk dat hij betrokken is bij de regie omdat dit gerelateerd is aan de functie die hij op het terrein van drugs- en drankoverlast inneemt. Eén van zijn doelstellingen is namelijk binnen Groot Oost de samenwerking tussen organisaties te verbeteren.

7.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop de taken die onder de regiefunctie vallen op het terrein van drugs- en drankproblematiek in Oost-Watergraafsmeer worden ingevuld. Vier regietaken worden hierbij onderscheiden: coördineren activiteiten, stimuleren samenwerking, aansturen organisaties, zorgen voor consensus. Op basis van de netwerk-structuren is een voorspelling gedaan over de invulling van de regiefunctie. Vervolgens is nagegaan welke organisaties volgens de partijen in het veld de regietaken op zich nemen. De wijze waarop het stadsdeel de regie op zich neemt is beoordeeld en de organisaties is gevraagd welke partij of partijen de regie op zich zouden moeten nemen.

Op basis van de sociale netwerkanalyse is naar voren gekomen dat Oost-Watergraafsmeer een sterke positie in het netwerk inneemt. Het stadsdeel heeft veel (voornamelijk formele) contacten in het veld en heeft hierdoor een goede informatiepositie en de mogelijkheid doorzettingsmacht uit te oefenen. Het stadsdeel voldoet dus aan de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om de regiefunctie goed in te kunnen vullen.

Het stadsdeel is echter niet de enige organisatie die een prominente positie in het veld bezet. Ook de GGD, de politie en woningcorporaties komen als belangrijke partners naar voren. De uitgangspositie van de politie is zelfs iets beter dan die van het stadsdeel, omdat zij naast veel formele contacten ook veel informele relaties onderhoudt. Ook partijen buiten het stadsdeel bevinden zich dus in positie waarin ze regietaken kunnen uitvoeren. Op basis van de sociale netwerkanalyse kan de

verwachting uitgesproken worden dat naast het stadsdeel ook andere partijen bepaalde delen van de regiefunctie invullen.

Vier regietaken kunnen onderscheiden worden: aansturen van organisaties, coördineren van activiteiten, stimuleren van samenwerking en zorgen voor consensus. Zoals verwacht wordt van verschillende organisaties gevonden dat deze regietaken uitvoeren op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer. De afdelingen bestuur en Openbare orde en veiligheid van het stadsdeel worden door de meeste organisaties genoemd. Openbare orde en veiligheid staat voorop in het coördineren van activiteiten en het stimuleren van samenwerking, bestuur in het zorgen voor consensus over de aanpak en het aansturen van organisaties. Beide worden op de voet gevolgd door de programmamanager Groot Oost, het wijkteam en de buurtregisseur Linneausstraat. De programmamanager neemt volgens de organisatie vaak het coördineren van activiteiten op zich; de politie (buurtregisseur Linneausstraat) het stimuleren van de samenwerking tussen organisaties.

Wanneer gevraagd wordt welke partij de regie op dit moment het meest op zich neemt wordt de programmamanager Groot Oost het meest genoemd (negen maal), op de voet gevolgd door de politie (buurtregie, acht maal), het stadsdeel (Openbare orde en veiligheid, zeven maal), het stadsdeel (bestuur, ook zeven maal) en GGD (uitvoerend niveau, eveneens zeven maal). Er lijkt dus geen sprake van te zijn dat op dit moment één bepaalde partij de regiefunctie op zich neemt: er is sprake van een versnipperde regie.

Omdat wettelijk bepaald is dat gemeenten de regie moeten voeren over het veiligheidsbeleid en dus ook over de aanpak van drugs- en drankoverlast, is aan de organisaties gevraagd wat zij vinden van de invulling van de regiefunctie door Oost-Watergraafsmeer. Het stadsdeel krijgt rapportcijfers tussen de 4 en de 8: 68% geeft een voldoende, 25% een onvoldoende en 7% geen antwoord.

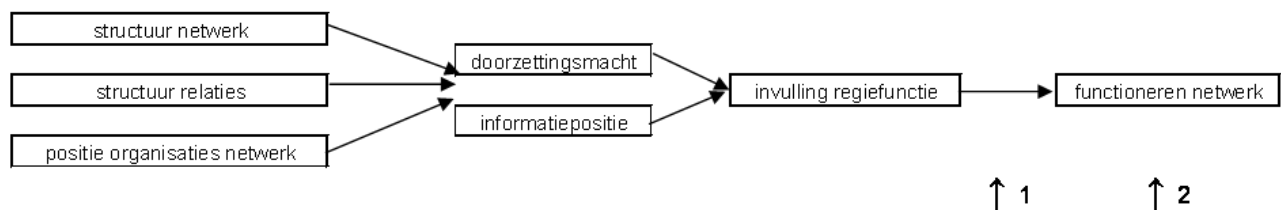
Op de vraag welke partij de regie op het drugs- en drankbeleid in Oost-Watergraafsmeer zou moeten voeren, wordt het stadsdeel verreweg het vaakst genoemd, achtereenvolgens het gehele stadsdeel en de afdelingen bestuur en Openbare orde en veiligheid. De partijen vinden dat de regie op dit terrein primair de verantwoordelijk van het stadsdeel is. De GGD en de politie worden slechts door enkele organisaties naar voren gebracht. De politie alleen in combinatie met het stadsdeel. Dit is opmerkelijk, omdat zij in de huidige situatie wel enkele regietaken uit (b)lijkt te voeren.

8. Functioneren netwerk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het functioneren van het netwerk dat zich in Oost-Watergraafsmere bezighoudt met de aanpak van drugs- en drankoverlast.

Allereerst wordt een voorspelling gedaan over het functioneren van het netwerk op basis van de structuur van het netwerk, de structuur van de relaties en de positie die de afzonderlijke organisaties in het netwerk innemen. Deze structuren leiden namelijk tot een bepaalde mate van doorzettingsmacht en informatievoorziening bij de partijen in het netwerk, waaronder het stadsdeel. Dit zorgt vervolgens voor een bepaalde wijze van invulling van de regiefunctie, wat weer een rol speelt in het functioneren van het netwerk (zie figuur 8.1). Als de regiefunctie goed is ingevuld (door het stadsdeel) is de kans namelijk groter dat het netwerk goed functioneert.

Figuur 8.1 Onderwerpen hoofdstuk 8



Vervolgens is de organisaties op verschillende manieren gevraagd in hoeverre het netwerk functioneert. Hebben ze er vertrouwen in dat afspraken worden nagekomen, zijn ze tevreden over de samenwerking? Vervolgens is de organisaties gevraagd of ze over het geheel genomen tevreden zijn over de informatie-uitwisseling en de samenwerking.

Ten slotte wordt het theoretisch model getoetst. In hoeverre komt de verwachting die uitgesproken is over het functioneren van het netwerk op basis van de sociale netwerkanalyse en het theoretisch model overeen met de perceptie die de organisaties in het veld van dit functioneren hebben.

8.1 Functioneren op basis van netwerkanalyse

In de voorafgaande hoofdstukken bleek dat veel organisaties die actief zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmere beschikken over een goede informatievoorziening en de mogelijkheid hebben doorzettingsmacht uit te oefenen. Dit leidt er toe dat ook er meer partijen betrokken zijn bij de verschillende regietaken, zoals het aansturen

van organisaties en het coördineren van activiteiten. Vooral de politie neemt naast het stadsdeel een prominente plek in het netwerk in. Zij blijkt dan ook verschillende regietaken op zich te nemen.

Om de aansturing van organisaties helder en duidelijk te laten zijn, is het echter van belang dat slechts één organisatie de regiefunctie op zich neemt. Wanneer verschillende partijen tegelijkertijd betrokken zijn bij het coördineren van activiteiten, is de kans op miscommunicatie groter. Opmerkelijk is dat de organisaties zelf vooral het stadsdeel en niet de politie noemen wanneer gevraagd wie de regie op zich moet nemen.

Tegelijkertijd geeft een kwart van de partijen in het veld de invulling van de regiefunctie door het stadsdeel (nog) een onvoldoende. De positie van het stadsdeel dient volgens de organisaties nog verstevigd te worden en de regiefunctie beter ingevuld. Een meerderheid is wel positief over de wijze waarop Oost-Watergraafsmere de regie voert.

Samengevat: te veel organisaties nemen op dit moment regietaken op zich. Het stadsdeel wordt vaak als regisserende partij gezien, maar datzelfde geldt voor de politie. Een meerderheid van de organisaties vindt dat het stadsdeel de regietaken goed invult, een kwart vindt die invulling onvoldoende. Een goed ingevulde regiefunctie zorgt voor het goed functioneren van een netwerk. De organisaties weten welke activiteiten zij op zich moeten nemen, er is consensus over de aanpak en ze werken samen met de andere partijen in het veld.

Aangezien de invulling van de regiefunctie verbeterd kan worden, is de verwachting dat het netwerk beter kan functioneren. Omdat de verschillende regietaken op dit moment door verschillende organisaties opgepakt zijn, is de verwachting wel dat het huidige netwerk van organisaties al redelijk goed functioneert.

8.2 Functioneren volgens organisaties

8.2.1 Vertrouwen in afspraken en tevredenheid over samenwerking

Om het functioneren van het netwerk te beoordelen is de organisaties gevraagd aan te geven welke organisaties ze sterk vertrouwen als het gaat om het nakomen van afspraken en met welke organisaties naar tevredenheid wordt samengewerkt.

In tabel 8.2 wordt weergegeven welk aandeel van de contacten die alle organisaties hebben met een bepaalde organisatie een contact is waarin sprake is van vertrouwen over het nakomen van afspraken of tevredenheid over de samenwerking. Van de negen organisaties die contact hebben met

het Leger des Heils zeggen zeven te vertrouwen dat het Leger des Heils zijn afspraken nakomt (78%); acht van de negen organisaties (89%) zijn tevreden over de samenwerking met het Leger des Heils.

Het is overigens niet het geval dat twee organisaties hebben gezegd dat ze geen vertrouwen in het Leger des Heils hebben of dat een organisatie ontevreden is over de samenwerking. De antwoordcategorieën betroffen namelijk alleen de positieve component. Zo is het dus mogelijk dat de twee organisaties die niet zeggen dat ze vertrouwen in het Leger des Heils hebben hier neutraal tegen over staan of vergeten zijn het Leger des Heils hierop te beoordelen. We besteden in deze paragraaf daarom alleen aandacht aan de positieve beoordelingen.

Het Leger des Heils bevindt zich op 1 in top 10 (zie tabel 8.2). De politie (buurtregisseur en wijkteam Linnaeusstraat) neemt de plaatsen 2 en 3 in. Beide afdelingen van de politie worden vaak vertrouwd en positief beoordeeld. In de top 10 bevinden zich verder de vier woningcorporaties, ISA, de GGD (uitvoerend niveau) en de buurtregisseur 's-Gravesandeplein.

Tabel 8.2 Top 10 van organisaties waarin men vertrouwen heeft of waarover men tevreden is

	contact + vertrouwen	contact + tevreden samenwerking	totaal
1. Leger des Heils	77,8	88,9	83,4
2. politie buurtregisseur Linnaeusstraat	82,6	82,6	82,6
3. politie wijkteam Linnaeusstraat	73,9	65,2	69,6
4. ISA	61,5	76,9	69,2
5. Eigen Haard	66,7	71,4	69,1
6. Ymere	65,0	70,0	67,5
7. Stadgenoot	61,1	72,2	66,7
8. Politie Buurtregisseur 's-Graves.	58,8	61,9	60,4
9. GGD, Vangnet en advies	60,9	56,5	58,7
10. Rochdale	57,9	57,9	57,9

Drie afdelingen van het stadsdeel bevinden zich net buiten de top 10, op de plaatsen 14, 15 en 16: bestuur (62% vertrouwen, 43% tevredenheid samenwerking), Openbare orde en veiligheid (61% vertrouwen, 44% tevredenheid) en EZ (50% vertrouwen en 50% tevredenheid). Het stadsdeel geniet dus vertrouwen en krijgt een positieve beoordeling qua samenwerking. Maar het vertrouwen in drie afdelingen van de politie, die ook een belangrijk plek innemen in het netwerk, is veel groter.

Gemiddeld wordt van 43% van de relaties met organisaties die actief zijn op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer

spontaan aangegeven dat de organisatie wordt vertrouwd. Dit betekent nogmaals niet dat 57% hun relaties niet vertrouwd. Van 44,3% van de relaties wordt gemiddeld spontaan aangegeven dat er tevredenheid is over de samenwerking.

Er is op het terrein van drugs- en drankproblematiek in het stadsdeel over het algemeen dus een redelijk vertrouwen in de organisaties dat ze hun afspraken na komen en men is redelijk tevreden over de samenwerking. Verbetering is wel mogelijk: toename van vertrouwen en tevredenheid heeft een positieve uitwerking op het algehele functioneren van het netwerk. En het stadsdeel kan beter de regie op zich nemen wanneer ze qua vertrouwen en tevredenheid op het niveau van het Leger des Heils en de politie zit.

8.2.2 Beoordeling informatie-uitwisseling

De partijen in het veld is gevraagd de informatie-uitwisseling op het terrein van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmere een rapportcijfer te geven. Van de organisaties geeft 15% de informatie-uitwisseling een onvoldoende. De meeste organisaties geven een 7 (32%) of een 8 (29%). Het algemene beeld is dus vrij positief. De meningen lopen echter wel sterk uiteen (tussen de 4 en 9).

De tabel in bijlage 5 laat de open antwoorden zien die als toelichting op het rapportcijfer zijn gegeven. Zoals ook uit tabel 8.3 blijkt is een redelijk groot aantal partijen tevreden over de informatie-uitwisseling. Men vindt dat deze efficiënt verloopt, dat iedereen goed meewerkt en dat rekening wordt gehouden met de privacykwesties. Maar er worden ook negatievere geluiden gehoord. Zo rapporteren enkele organisaties dat sommige partijen wel informatie tot zich houden en dat niet altijd netjes wordt omgegaan met afspraken over privacy of dat daar nog geen duidelijke afspraken over zijn. Ook wordt gesteld dat de informatie-uitwisseling wel tot stand komt, maar niet snel genoeg en op inefficiënte wijze. Zo zouden er te veel afgevaardigden per organisatie bij overleggen aanwezig zijn.

Sommige partijen vinden de informatie-uitwisseling dus efficiënt, andere juist inefficiënt. Sommige organisaties vinden dat er goed rekening wordt gehouden met de privacyregels, andere juist niet. Er is dus sprake van tegengestelde oordelen over de informatie-uitwisseling. Dit komt tot uitdrukking in de grote variatie aan rapportcijfers (tussen 4 en 9).

Tabel 8.3 Rapportcijfer informatie-uitwisseling tussen organisaties

Rapportcijfer	%
4	4
5	11
6	18
7	32
8	29
9	4
geen antwoord	4
Totaal	100

8.2.3 Beoordeling samenwerking algemeen

De organisaties die betrokken zijn bij de drugs- en drankproblematiek in Oost-Watergraafsmere hebben ook een rapportcijfer gegeven over de samenwerking tussen de organisaties.

Iets meer dan één tiende van de organisaties beoordeelt de samenwerking als onvoldoende. Bijna de helft geeft een 8. De fluctuatie in rapportcijfers is gering (tussen de 5 en 8). De samenwerking wordt iets vaker positief beoordeeld dan de informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen.

Tabel 8.4 Rapportcijfer samenwerking tussen organisaties

Rapportcijfer	%
5	11
6	18
7	29
8	43
Totaal	100

Bijlage 6 bevat een tabel met de open antwoorden die gegeven zijn als toelichting op het rapportcijfer. De organisaties die een onvoldoende geven (een 5) geven hiervoor drie redenen: één organisatie vreest voor de voortgang van het casusoverleg na het vertrek van twee externe adviseurs, één organisatie vindt dat de partijen hun verantwoordelijkheid niet altijd nemen en één organisatie geeft aan dat de regiefunctie nog beter ontwikkeld moet worden binnen het stadsdeelbestuur.

Ook de organisaties die een 6 geven hebben opmerkingen over de samenwerking. Zo stellen zij bijvoorbeeld dat sommige organisaties informatie tot zich houden, dat adviezen niet worden opgevolgd, dat de samenwerking niet efficiënt is en dat sommige organisaties beter meewerken dan andere. Het algemene *commitment*, de houding van de partijen, wordt door hen wel als positief gezien.

De organisaties die de samenwerking met een 7 of hoger waarderen geven daar verschillende toelichtingen op. Er wordt gesteld dat de samenwerking heel frequent is, goed is en dat er veel informatie wordt uitgewisseld. De betrokkenheid is groter dan eerst en de bereidheid om in elkaar te investeren toegenomen. Iedereen wil meewerken en organisaties ondernemen uit zichzelf actie. Ook de organisaties die de samenwerking over het algemeen als positief beoordelen uiten echter enkele kritische geluiden. Zo wordt gesteld dat door een gebrek aan regie de samenwerking moeizaam tot stand komt, dat de samenwerking met het stadsdeel beter kan en dat verschillende visies soms moeilijk samen gaan (bijvoorbeeld handhaven openbare orde versus behandelen cliënt).

Er lijkt dus redelijk veel tevredenheid te zijn over de samenwerking tussen de organisaties, maar er wordt ook een redelijk aantal verbeterpunten naar voren gebracht.

8.3 Toetsing theoretisch model

Uit de sociale netwerkanalyse en het theoretisch model kan de verwachting worden uitgesproken dat regietaken wel worden opgepakt (er zijn namelijk veel centrale actoren), maar dit gebeurt door meer dan één partij. De regie kan beter worden ingevuld indien slechts één partij deze voert. Er zijn dus mogelijkheden tot verbetering, maar de uitgangssituatie is redelijk te noemen. Dit leidt tot de verwachting dat het netwerk redelijk functioneert, maar nog niet afdoende.

Wanneer de organisaties gevraagd wordt naar de verschillende facetten die tot het functioneren van het netwerk behoren: vertrouwen, tevredenheid, een goede informatie-uitwisseling en een goede samenwerking, dan blijkt dit inderdaad het geval te zijn. De meeste organisaties zijn redelijk tevreden, maar zien punten tot verbetering.

8.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het functioneren van het netwerk aan de orde gekomen. Op basis van de structuren in het netwerk is een verwachting uitgesproken over de mate waarin het netwerk functioneert. Met behulp van informatie van de responderende organisaties is vervolgens besproken in hoeverre zij vinden dat het netwerk op bepaalde facetten (bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling) functioneert.

De sociale netwerkanalyse wees uit dat meer dan één partij de regietaken (zoals het coördineren van activiteiten en het stimuleren van samenwerking) op zich nemen. Dit wordt veroorzaakt doordat

verschillende partijen (stadsdeel, politie, GGD) een goede positie in het netwerk hebben, waardoor ze een goede informatievoorziening hebben en de mogelijkheid doorzettingsmacht uit te oefenen. De regietaken worden dus wel opgepakt, maar dit gebeurt door meer dan één partij. Dit is niet wenselijk, omdat dit de miscommunicatie in het veld kan vergroten. Zo dient bijvoorbeeld één van de regietaken (het coördineren van activiteiten) vanuit één organisatie plaats te vinden en het liefst vanuit één afdeling. Aangezien hierin verbetering mogelijk is wordt verwacht dat het netwerk redelijk functioneert, maar nog niet afdoende.

Dit blijkt inderdaad het geval te zijn wanneer gekeken wordt naar verschillende facetten die tot het functioneren van het netwerk behoren: vertrouwen, tevredenheid, een goede informatie-uitwisseling en een goede samenwerking. Het theoretisch model wordt hierdoor op dit punt bevestigd.

De organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en alcoholoverlast in Oost-Watergraafsmeer hebben in een redelijke mate vertrouwen in het nakomen van afspraken en zijn ook redelijk vaak tevreden over de samenwerking met de verschillende partijen. Belangrijk om op te merken is dat het stadsdeel wel minder vertrouwen geniet en dat men minder tevreden is over de samenwerking met het stadsdeel dan met de politie. Vooral de buurtregisseur en het wijkteam Linneausstraat staan bij de partijen in het veld hoog aangeschreven.

De informatie-uitwisseling wordt vrij wisselend beoordeeld: de waardering (uitgedrukt in rapportcijfers) varieert tussen een 4 en een 9 en ook in de toelichting op deze rapportcijfers worden duidelijk tegengestelde oordelen geveld. Bijvoorbeeld efficiënt versus inefficiënt. De beoordeling van de samenwerking algemeen lijkt iets consistent, aangezien de rapportcijfers tussen een 5 en een 8 liggen. De toelichtingen op deze cijfers laten echter wederom een sterk wisselend beeld zien. Men lijkt over het algemeen redelijk tevreden over de informatie-uitwisseling en samenwerking: 15% resp. 11% van de organisaties geeft een onvoldoende. Er worden echter veel verbeterpunten geopperd, ook door de positieve beoordelaars.

Er kan geconcludeerd worden dat het netwerk van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer redelijk functioneert, maar dat er ook zeker op een aantal punten verbetering mogelijk is.

Bijlage 1 Vragenlijst

Structuur netwerk, structuur relaties en positie netwerk

Met de volgende vraag wordt inzicht geleverd over de structuur van relaties, de structuur van het gehele netwerk en over de positie die afzonderlijke organisaties innemen.

Kunt u in de onderstaande lijst met organisaties aankruisen met welke organisaties uw organisatie, zover u weet, persoonlijk, telefonisch of per e-mail contact heeft over de aanpak van drank- en drugsoverlast in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer? Kunt u vervolgens aangeven hoe vaak dit contact plaatsvindt? <i>Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!</i>				
	1 keer per week of vaker	1-3 keer per maand	minder dan 1 keer per maand	nooit
organisatie.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Door te vragen naar een specificatie van de mate van contact, wordt inzichtelijk met welke organisaties men een sterke band heeft¹⁴.

Met onderstaande vraag wordt in kaart gebracht in hoeverre de contacten in het netwerk een formeel of een informeel karakter hebben.

¹⁴ Om de sterkte van de relatie te bepalen kan er ook gekozen worden voor: hoe lang het contact al bestaat of hoeveel banden er tussen de organisaties bestaan (multiplexity). Het aantal banden is echter lastig te vast te stellen en hoe lang het contact al bestaat is minder relevant dan hoe hoog de contactfrequentie nu is.

Met sommige organisaties zal uw organisaties misschien alleen op informele wijze, bijvoorbeeld in de wandelgangen contact hebben over de aanpak van drank- en drugsoverlast in stadsdeel Oost-Watergraafsmere. Met andere organisaties kan er echter wel sprake zijn van een formeel contact in die zin dat er bijvoorbeeld sprake is van een periodiek overleg waar schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld notulen of een actiepuntenlijst uit voort komen of dat er bijvoorbeeld een contract of een convenant is.

Kunt u aankruisen wat voor soort contact u heeft met de organisaties? Het is mogelijk per organisatie alle drie de kolommen aan te kruisen!

Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!

	informeel contact	periodiek formeel overleg met schriftelijke afspraken	contract of convenant
organisatie.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Extra vragen zijn gesteld om meer informatie te achterhalen over de specifieke inhoud van het formele overleg en het contract of contact. Welke organisaties zijn er bij betrokken, wat wordt/is er besproken en afgesproken etc.

De volgende vraag is gesteld om te bepalen of de contacten die er zijn tussen de organisaties voornamelijk gericht zijn op beleidsactiviteiten of op praktijkwerkzaamheden:

Heeft uw organisatie met deze organisaties contact over zogenaamde beleidzaken of meer over praktijkwerkzaamheden?

INT: Beleidzaken: bijvoorbeeld de wijze waarop de aanpak van de drank- en geoptimaliseerd kan worden, of er een nieuwe beleidsmaatregel moet komen of dat een bepaalde partij betrokken dient te worden bij de aanpak.

Praktijkwerkzaamheden: bijvoorbeeld de dagelijkse uitvoering, contact met de doelgroep, casuïstiek.

Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen

	beleid	praktijkwerkzaamheden	beide	weet niet
organisatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Informatievoorziening en doorzettingsmacht

Een voorspelling met betrekking tot de mate van doorzettingsmacht en de mate van informatievoorziening wordt afgeleid uit de vraag die inzicht verschaft in de structuur van het netwerk, de structuur van de relaties en de positie van de afzonderlijke organisaties en de vraag die de mate van formaliteit van het netwerk meet (beide hiervoor aan de orde gekomen).

Onderstaande twee vragen worden gesteld om de daadwerkelijke expertise en informatiepositie in kaart te brengen:

Ik wil nu graag van u weten welke organisatie(s) volgens uw organisatie de meeste expertise/ervaring bezit(ten) betreffende het aanpakken van drank- en drugsoverlast. Dit hoeft niet alleen expertise/ervaring in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer te betreffen.	
<i>Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!</i>	
	meeste expertise/ervaring
organisatie.....	<input type="checkbox"/>

In deze vraag wil ik graag een onderscheid maken tussen beleidsinformatie en praktijkinformatie.		
- Onder beleidsinformatie valt bijvoorbeeld informatie over het algemene beleid betreffende de aanpak van drugs- en drankoverlast, zoals de instrumenten die beschikbaar zijn om overlastgevers van de straat te houden, welke subsidies er beschikbaar zijn voor organisaties op dit terrein, een overzicht van organisaties die op dit terrein actief zijn etc.		
- Onder praktijkinformatie valt bijvoorbeeld hoe het met de drank- en drugs overlast in bepaalde straten gaat, hoe het gesteld is met een bepaalde overlastgever, etc.		
Kunt u in de eerste kolom aankruisen welke organisatie(s) volgens u veel beleidsinformatie tot zijn beschikking heeft/hebben over de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer?		
Wilt u in de tweede kolom aankruisen welke organisaties volgens u veel praktijkinformatie tot zijn beschikking heeft/hebben over de aanpak van drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer?		
<i>Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!</i>		
	beleidsinformatie	praktijkinformatie
organisatie.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Door een onderscheid te maken tussen beleidsinformatie en praktijkinformatie is het mogelijk twee afzonderlijke typen informatiepositie te bepalen.

Onderstaande vraag biedt ten eerste inzicht in de organisaties die het meest de afzonderlijke regietaken op zich nemen. Relevant voor de doorzettingsmacht is echter de vraag die daaruit volgt. Uit deze vraag komt naar voren of er in het netwerk een bepaalde doorzettingsmacht bestaat of dat er meer sprake is van een onderhandelingscultuur.

In de afgelopen vragen heeft u veel/een aantal organisatie(s) aangekruist. Kunt u nu de 3 organisaties opnoemen die volgens u het meest activiteiten coördineren, samenwerking stimuleren en zorgen voor consensus over de aanpak?

LET OP: vraag naar de afdeling indien de respondent alleen GGD of politie o.i.d. zegt!

- 1.....
- 2.....
- 3.....

Op welke wijze zorgt/zorgen deze organisatie(s) ervoor dat de organisaties die zich met drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmere mee- en samenwerken? Is er sprake van onderhandeling met de organisaties of heeft/hebben deze organisatie(s) een bepaalde doorzettingsmacht? Bijvoorbeeld dat ze een maatregel kunnen nemen (bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning of subsidie) indien een organisatie niet meewerkt.

INT: indien dit per organisatie verschilt, dit ook per organisatie apart noteren.

Invulling regiefunctie

De volgende vier taken behorende de regiefunctie zijn in dit onderzoek onderscheiden:

1. Het aansturen van de organisaties in het veld
2. Zorgen dat er consensus bestaat over de wijze waarop het probleem dient worden aangepakt
3. Coördineren van activiteiten
4. Stimuleren van samenwerking

Onderstaande vragen inventariseren achtereenvolgens in welke mate de organisaties in het netwerk deze taken op zich nemen.

Het is mogelijk dat uw organisatie zich betreffende de aanpak van drank- en drugsoverlast in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer in een bepaalde aansturingrelatie met andere organisaties bevindt, bijvoorbeeld dat uw organisatie een bepaald gezag over een andere organisatie heeft, of dat een organisatie vergunningen of subsidies aan uw organisatie verleend of dat er prestatieafspraken zijn.

INT: er is sprake van hiërarchische verhoudingen

Kunt u in de eerste kolom een kruisje zetten bij de organisaties die op de één of andere wijze door uw organisatie 'aangestuurd' worden? Kunt u in de tweede kolom een kruisje zetten bij de organisaties die op de één of andere wijze uw organisatie aansturen?

Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!

	uw organisatie stuurt aan	uw organisatie wordt aangestuurd
organisatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kunt u een kruisje zetten bij de organisatie of organisaties die ervoor zorgen dat er overeenstemming komt over de wijze waarop de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer aangepakt dient te worden? Het gaat dus NIET om organisaties die in overeenstemming zijn over de aanpak, maar echt over de organisaties die er voor (proberen te) ZORGEN dat deze consensus ontstaat.

Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!

	zorgen voor consensus over aanpak
organisatie	<input type="checkbox"/>

Kunt u een kruisje zetten bij de organisatie of organisaties die volgens u het meest de activiteiten coördineren van de verschillende organisaties die zich bezig houden met drank- en drugsoverlast in Oost-Watergraafsmeer?

INT: zorgt er bijvoorbeeld voor dat duidelijk is welke organisatie verantwoordelijk is voor welke taken?

Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!

	activiteiten coördineren
organisatie	<input type="checkbox"/>

Kunt u een kruisje zetten bij de organisatie of organisaties die volgens u het meest de samenwerking om de drank- en drugsoverlast tegen te gaan stimuleren in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer?

INT: zorgt er bijvoorbeeld voor dat verschillende partijen met elkaar in contact komen en elkaar informeren?

Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen!

	samenwerking stimuleren
organisatie	<input type="checkbox"/>

Onderstaande twee vragen zijn gesteld om meer inzicht te krijgen in de visie van de betrokken organisaties over welke organisatie de regie op zich zou moeten nemen en in hoeverre stadsdeel Oost-Watergraafsmeer dat doet.

In het voorafgaande zijn vragen gesteld over activiteiten die te maken hebben met de regie en coördinatie van organisaties die zich in Oost-Watergraafsmeer bezig houden met drugs- en alcoholoverlast.

Welke organisatie zou volgens u de regie over het totale netwerk van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van drank- en drugsoverlast op zich moeten nemen? En waarom?

Kunt u nu de mate waarin stadsdeel Oost-Watergraafsmeer de regie op het terrein van drugs- en drankoverlast heeft een rapportcijfer geven? Kunt u dit rapportcijfer toelichten?

Functioneren netwerk

De onderstaande drie vragen zijn ten slotte gesteld om het functioneren van het netwerk in grote lijnen in kaart te brengen.

Kunt u in de eerste kolom een kruisje zetten bij de organisaties waarvan u een sterk vertrouwen heeft dat ze gemaakte afspraken nakomen (bijvoorbeeld een afspraak om bepaalde informatie aan elkaar te leveren of om bepaalde activiteiten te ondernemen)

Kunt u in de tweede kolom aangeven met welke organisaties uw organisaties naar tevredenheid samenwerkt?

Deze vraag door de respondent zelf in laten vullen

	vertrouwen in nakomen afspraken	tevreden over samenwerking
organisatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kunt u de informatie-uitwisseling met de organisaties betreffende de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer een rapportcijfer geven? Kunt u dit rapportcijfer toelichten?

Kunt u de samenwerking met de organisaties betreffende de drugs- en drankoverlast in Oost-Watergraafsmeer een rapportcijfer geven? Kunt u dit rapportcijfer toelichten?

Achtergrondkenmerken

De volgende organisatiekenmerken zijn in de vragenlijst aan de orde gekomen:

- activiteiten op welke veiligheidsthema's
- overheid/bedrijfsleven/semioverheid
- repressie/preventie/zorg
- voornaamste activiteiten op terrein drugs- en drankoverlast
- ontwikkelen beleid/werkzaamheden in de praktijk/beide
- fte bezig houden met drugs- en drankoverlast
- fte direct contact met overlastgevers in Oost-Watergraafsmeer

De volgende kenmerken van de respondent zelf zijn in de vragenlijst geïnventariseerd:

- functie
- jaren bezig houden drugs- en drankoverlast bij de huidige organisatie
- jaren bezig houden drugs- en drankoverlast bij andere organisatie(s)
- geboortejaar
- sekse

Bijlage 2 Beleid of praktijkgericht

Tabel 1 Keuzeprocessen organisaties o.a. beleid of alleen praktijkgericht

	organisatie zelf	volgens andere organisaties		beide	conclusie
stadsdeel, EZ	praktijk	0	0	5	praktijk
Buurtorganisaties	praktijk	1	1	3	praktijk
politie buurtregisseur					
's-Graves.	praktijk	1	15	3	praktijk
Rochdale	praktijk	0	13	7	praktijk
Eigen Haard	praktijk	0	13	8	praktijk
Streetcornerwork	praktijk	1	12	2	praktijk
Ymere	praktijk	0	11	9	praktijk
Stadgenoot	praktijk	0	11	7	praktijk
Dienst Stadstoezicht,					
Vliegende Brigade	praktijk	1	11	5	praktijk
Jellinek	praktijk	2	11	4	praktijk
ISA	praktijk	0	10	1	praktijk
AMC de Meren	praktijk	0	8	1	praktijk
stadsdeel, Vergunningen	praktijk	0	7	3	praktijk
Ketenunit Oost	praktijk	1	6	5	praktijk
Dienst Zorg en samenleven	beleid	7	4	1	(o.a.) beleid
stadsdeel, OOV	beleid	4	4	14	(o.a.) beleid
programmamanager					
Groot Oost	beleid	3	3	8	(o.a.) beleid
Wijkaanpak uitvoer	beide	1	4	9	(o.a.) beleid
stadsdeel, Publiek en					
samenleving	beide	5	16	12	(o.a.) beleid
GGD, bestuurlijk niveau	beide	0	5	7	(o.a.) beleid
Winkelstraatmanager	beide	0	2	2	(o.a.) beleid
politie buurtregisseur					
Linneausstr.	beide	1	15	5	praktijk
GGD, uitvoerend niveau	beide	1	14	6	praktijk
politie wijkteam					
Linnaeusstraat	beide	2	13	7	praktijk
HVO-Querido	beide	0	10	4	praktijk
Opbouwwerk Transvaal					
(Dynamo)	beide	0	8	6	praktijk
Bestuursdienst, OOV	anders	0	7	7	(o.a.) beleid
politie, bestuurlijk niveau	--	6	3	5	(o.a.) beleid
stadsdeel, bestuur	--	7	2	12	(o.a.) beleid

Tabel 1 Keuzeproces organisaties o.a. beleid of alleen praktijkgericht (vervolg)

	organisatie zelf	volgens beleid	andere organisaties praktijk	beide	conclusie
Wijkaanpak beleid	--	4	2	8	(o.a.) beleid
OM	--	5	2	6	(o.a.) beleid
politie wijkteam 's-Graves.	--	1	12	4	praktijk
DWI	--	1	11	7	praktijk
Leger des Heils	--	0	8	1	praktijk
Cordaan Thuiszorg	--	0	6	1	praktijk
Huurcommissie	--	0	2	0	praktijk

indien respondent zegt beleid of praktijk dan gaat hij daar ook heen

bij beide, of geen antwoord, dan vindt er een afweging plaats op basis van:

-> wat vinden andere

organisaties

-> indien dat ook onduidelijk is, wat denken wij

Bijlage 3 Beoordeling regiefunctie Oost-Watergraafsmeer

Tabel 1 Beoordeling regiefunctie stadsdeel Oost-Watergraafsmeer

cijfer	Toelichting
4	Moet nog op alle punten veel verbeteren.
4	Het cijfer is van 3 tot 6-. Het begint er op te lijken.
4	Goede bedoelingen, maar regie kan je het niet noemen.
5	De regiefunctie over gehele stadsdeel moet nog werden uitgewerkt.
5	Ze regisseren niet, als nood aan de man is ondernemen ze pas actie, impulsieve beslissingen zoals alcoholverbod.
5	Je hebt als stadsdeel te weinig sturingsmacht.
5	Voor verbetering vatbaar wat betreft de samenwerking.
6	Mogen hun rol meer verstevigen.
6	Kan tandje hoger qua doorloop, en sterker qua kennis en kunde.
6	Tot nu toe weinig regie, vanaf nu goede stappen (aanstellen projectleider).
6	Nog steeds grote problematiek.
6	Ze hebben het opgepikt. de wil is er, maar of het bestuur echt de regie krijgt, is de vraag.
6	Nog geen bestuurlijke rapportage, nog geen bijeenkomst stuurgroep geweest. Bij de GGZ lijkt de verantwoordelijkheid voor het gedrag, dat voortvloeit uit een stoornis duidelijker en wordt in mijn ogen beter opgepakt.
7	Besluitvorming voorleggen aan partners, dat gebeurt nu nog te weinig.
7	Ik ben tevreden, maar de regie is ontstaan vanuit de prachtwijk, daarvoor geen regie. De goede weg is ingeslagen, hopelijk voor toekomst ook goed blijvend beleid.
7	Ze proberen het, maar het blijft een lastig probleem.
7	Pas sinds enkele maanden wil het Stadsdeel de regie op zich nemen. Nu is het nog te vroeg voor conclusies.
7	De regie van het stadsdeel krijgt een 7, omdat er voldoende aandacht aan wordt besteed.
8	Nu gaat het goed. Vanaf vorig jaar pas bezig. Zijn er nu wel beter in.
8	Het stadsdeel neemt het voortouw en stuurt de politie aan, Met andere organisaties werkt zij op gelijke voet samen. Zo moet het ook, mijns inziens. Er wordt veel informatie uitgewisseld, dit gaat naar tevredenheid en werkt efficiënt, de lijnen zijn kort.
8	Men stuurt ons zeer correct en duidelijk aan.
8	Regie is goed te noemen, contracten en afspraken helder.
8	Alle projecten, aanpakken worden toegekend en gefinancierd. Zijn er mee bezig, kan beter. Doen er nu alles aan.
8	Was aanvankelijk onvoldoende. In opdracht van stadsdeel werd vervolgens regie gevoerd, voor verbinding, informatie-uitwisseling en gerichte actie gezorgd.

Bijlage 4 Vertrouwen in organisaties

Tabel 1 Vertrouwen in organisaties en tevredenheid over samenwerking

	contact + vertrouwen	contact + tevreden samenwerking	totaal
Leger des Heils	77,8	88,9	83,4
politie buurtregisseur Linnaeusstraat	82,6	82,6	82,6
politie wijkteam Linnaeusstraat	73,9	65,2	69,6
ISA	61,5	76,9	69,2
Eigen Haard	66,7	71,4	69,1
Ymere	65,0	70,0	67,5
Stadgenoot	61,1	72,2	66,7
politie buurtregisseur 's-Gravesandeplein	58,8	61,9	60,4
GGD, Vangnet en advies	60,9	56,5	58,7
Rochdale	57,9	57,9	57,9
AMC de Meren	44,4	66,7	55,6
stadsdeel, meldpunt Zorg en overlast	61,9	47,6	54,8
DWI	50,0	55,0	52,5
stadsdeel, bestuur	61,9	42,9	52,4
stadsdeel, Openbare orde en veiligheid	60,9	43,5	52,2
stadsdeel, EZ (project buurteconomie)	50,0	50,0	50,0
Bestuursdienst, Openbare orde en veiligheid	50,0	50,0	50,0
Wijkaanpak uitvoer	46,7	53,3	50,0
Dienst Stadstoezicht, Vliegende Brigade	47,4	47,4	47,4
Jellinek	42,1	52,6	47,4
OM	50,0	42,9	46,5
politie wijkteam 's-Gravesandeplein	50,0	38,9	44,5
Opbouwwerk Transvaal (Dynamo)	41,2	41,2	41,2
Wijkaanpak beleid	37,5	43,8	40,7
Streetcornerwork	33,3	46,7	40,0
HVO-Querido	40,0	40,0	40,0
GGD, bestuurlijk niveau	42,9	35,7	39,3
politie bestuurlijk niveau	38,5	38,5	38,5
Ketenunit Oost	46,2	30,8	38,5
programmamanager Groot Oost	33,3	33,3	33,3
Dienst Zorg en samenleven	26,7	26,7	26,7
stadsdeel, Publiek en samenleving	26,7	20,0	23,4
stadsdeel, EZ (horeca)	14,3	14,3	14,3
stadsdeel, Vergunningen	18,2	9,1	13,7
Buurtbeheer	0,0	20,0	10,0
Cordaan thuiszorg	0,0	20,0	10,0
bewonersorganisatie Oosterpark	0,0	14,3	7,2
Huurcommissie	0,0	0,0	0,0
winkelstraatmanager	0,0	0,0	0,0

Bijlage 5 Beoordeling informatie-uitwisseling

Tabel 1 Beoordeling informatie-uitwisseling

rapportcijfer	toelichting
4	Positief over het casusoverleg betreffende de Wijkaanpak. Maar doordat er nog geen borging is, is er twijfel of dit structureel is, toch negatief. Stadsdeel moet zorgen voor borging. Er is een convenant per stadsdeel over uitwisseling gegevens, dat moet elk jaar opnieuw. Het is mogelijk dit stedelijk te regelen, maar bij organisaties is er onwil. Meldpunt bijvoorbeeld die informatie niet willen leveren i.v.m. privacy. Pottenkijkers buiten de deur houden.
5	Wisselend beeld. Sommige partijen houden informatie bij zich.
5	Het blijft modderen met politie en GGD inzake overlast openbare ruimte. MEZo/MSS uitwisseling beter.
5	Verwachtingen zijn niet helder.
6	De regiefunctie moet binnen het stadsdeelbestuur nog over de volle breedte ontwikkeld worden.
6	Stadsdeel doet maar wat, ze stellen hem niet in kennis, GGD belt alleen als zelf belang.
6	Dit is onvoldoende. Soms moet ik er echt om vragen, hoor ik het via via of pas achteraf. Dit kan beter.
6	Wat uitgewisseld wordt is goed en nuttig. Positief is dat iedereen meewerkt. Negatief is dat het effectiever, sneller kan. Er moeten nu teveel mensen bij overleggen zitten. Soms zijn 2 personen van 2 organisaties wel genoeg.
6	Informatie-uitwisseling is goed en makkelijk, maar soms ontbreekt motivatie bij het schenden van het privacyrecht. Er wordt te veel niet-relevante informatie verstrekt. Er wordt, niet bewust, informatie verstrekt met oneigenlijke bedoelingen, de doelstelling ontbreekt soms.
7	Informatie is juist, maar het kan sneller.
7	Beleidsinformatie is minder goed. Individuele gevallen zijn wel goed.
7	Gaat niet slecht, wel nog veel knelpunten.

Tabel 1 Beoordeling informatie-uitwisseling (vervolg)

rapportcijfer	toelichting
7	Zoals gezegd zit ik in het 'drugsoverleg'. Met de informatie die we daar hebben uitgewisseld heb ik acties kunnen ondernemen die anders niet gekund hadden.
7	Ik ben alleen mondeling geïnformeerd dat de programmamanager gerapporteerd heeft over de voortgang van het Plan van Aanpak Groot Oost. Er is dus nog geen FORMELE rapportage.
7	Dit gaat heel accuraat. Er wordt voorzichtig met informatie omgegaan (niet per e-mail) in verband met privacy.
7	Boven de voldoende, kan nog beter. Beter, want sommige informatie krijg je niet in verband met privacy. Mag zelf ook niet geven. Er zijn nog geen duidelijke afspraken over.
7	De informatie komt regelmatig langs. Daarin hoor je alle partijen.
7	De informatie-uitwisseling krijgt een 7, omdat je altijd moeite moet doen voor informatie, maar je het uiteindelijk wel altijd krijgt.
8	Goede inhoudelijke informatie, rekening houdend met privacywetgeving.
8	Zeer tevreden.
8	Er wordt veel informatie uitgewisseld. Dit gaat naar tevredenheid en werkt efficiënt. De lijnen zijn kort.
8	Wij krijgen alle medewerking en informatie die we nodig hebben om optimaal te kunnen werken en soms nog wel eens iets meer.
8	Informatie-uitwisseling is goed.
8	Die was onvoldoende. Aan het einde van het project zijn er verbindingen gelegd. Door dit resultaat is er nu meer bereidheid om info te delen.
8	Afspraken over gemaakt. Goed nagekomen.
8	Informatie-uitwisseling met de organisaties, die bij de Ketenunit aan tafel zitten, verloopt prima.
9	Goed nu. Transparant. Geen verborgen agenda's momenteel.

Bijlage 6 Beoordeling samenwerking

Tabel 1 Beoordeling samenwerking

rapportcijfer	toelichting
5	Een 7 voor het casusoverleg betreffende de Wijkaanpak. Maar doordat er nog geen borging is ook een 2. Als zij weg zijn vreest de respondent dat het instort. Iemand moet het overnemen die het geheel ook echt kan trekken.
5	Voor verbetering vatbaar. Teveel wijsvingers naar elkaar / die een vindt dat de ander het moet doen.
5	De regiefunctie moet binnen het stadsdeelbestuur nog over de volle breedte ontwikkeld worden.
6	Wisselend beeld. Sommige partijen houden informatie bij zich. Wel veel commitment.
6	Het niet luisteren is niet goed, adviezen worden niet opgevolgd, politie belangen bespeurt hij daarin.
6	Niet efficiënt. Onrustig. Er gaat niets van de partijen uit. Op zich wel positieve houdingen.
6	Niet onvoldoende, maar het kan beter. Sommigen doen het goed, het stadsdeel doet het slecht. De ene instantie wel. Het wordt beter door duidelijkheid en structuur. Aandacht voor het onderwerp.
7	Iedereen ziet hier het belang wel in. De implementatie in de zorgsector verloopt soms traag door de continue wijzigingen in de financiering.
7	Als we samenwerking dan gaat het goed.
7	Via de meldpunten zijn de partners goed te bereiken. Soms gaan verschillende visies moeilijk samen. bijvoorbeeld handhaven openbare orde versus behandelen cliënt. Meldpunten Zorg en Overlast bieden een platform om hierover te discussiëren.
7	Met corporaties gaat dat goed, met het Stadsdeel kan het beter, ze denken niet altijd mee.
7	Bij gebrek aan regie komt samenwerking moeizaam tot stand.
7	Zoals gezegd zit ik in het 'drugsoverleg'. Met de informatie die we daar hebben uitgewisseld heb ik acties kunnen ondernemen die anders niet gekund hadden.
7	Door Groot Overleg kunnen er goede afspraken gemaakt worden. Die komen ook op papier en worden teruggekoppeld.

Tabel 1 Beoordeling samenwerking (vervolg)

rapportcijfer	toelichting
7	De samenwerking krijgt een 7, omdat er al diverse overleggen plaatsvinden, maar het nog wel beter kan. Werkvloer (uitvoerende organisaties) werken, naar ik
8	verneem, goed samen.
8	Gaat beter. Zijn allemaal op de hoogte van de problemen. Betrokkenheid is groter. Straat ziet er beter uit.
8	Samenwerking is heel frequent..
8	Goede motivatie tot creëren van oplossingen.
8	Zeer tevreden.
8	Er wordt veel informatie uitgewisseld. Dit gaat naar tevredenheid en werkt efficiënt. De lijnen zijn kort.
8	Wij worden praktisch in alles goed ondersteund en begeleid.
8	Samenwerking is goed.
8	Was onvoldoende, Er was geen bereidheid om in elkaar te investeren omdat er geen meerwaarde werd verwacht. Cijfer past bij einde project.
8	Geen toelichting.
8	Samenwerking krijgt een 8 omdat het met de een beter gaat dan met de ander. Pluspunt is dat iedereen wel wil meewerken en dat mensen vanuit zichzelf actie ondernemen.
8	Goed opgebouwd met betrekking tot Groot Oost in pilotfase.

Geraadpleegde literatuur

Abrahamsen R. & Williams M.C. (2007) *Securing the city: private security companies and non-state authority in global governance. International Relations*, Vol. 21 (2), 237-253

AEF (2005) *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen. Quicksan knelpunten regierol gemeente bij integrale veiligheid*, Utrecht

Ahuja G. (2000) Collaboration networks, structural holes, and innovation: a longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 45, no. 3 (sep. 2000), 425-455

Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.

Barringer B.R. & Harrison J.S. (2000) Walking a tightrope: creating value through interorganizational relationships. *Journal of Management*, Vol. 26, no. 3, 367-403

Borgatti, S.P., M.G. Everett, and L.C. Freeman (1999) *UCINET 5.0 Version 1.00*. Natick: Analytic Technologies.

Borgatti S.P. & Foster P.C. (2003) The network paradigm in organizational research: a review and typology. *Journal of management*, 29 (6), 991-1013

Boutellier J.C.J. (2007) *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Inaugurele rede bij aanvaarding van de Frans Denkers leerstoel Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit

Brass D.J., Galaskiewicz J., Greve H.R., Tsai W. (2004) Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, Vol. 47, no. 6, 795-817

Bressers J.Th.A. (1993) *Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. Beleidswetenschap 1993/4*

Brief Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer (2004-2005) *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid*. Vergaderjaar 2004-2005, 30 085 (aanpak lokaal veiligheidsbeleid)

Brief Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer (2006-2007) *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid. Terugblik 2007*. Vergaderjaar 2006-2007, 30 085 (aanpak lokaal veiligheidsbeleid)

Burkhardt M.E. & Brass D.J. (1990) Changing patterns of change: the effects of a change in technology on social network structure and power. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 35, no. 1 104-127

Burt R.S. (1992) *Structural holes. The social structure of competition*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Caem van B. (in press) *Rapport burgerparticipatie*. VU: Amsterdam.

Coleman J.S. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, S95-S120.

Dahlstrom R. & Ingram R. (2003) Social networks and the adverse selection problem in agency relationships. *Journal of Business Research* 56, 767-775

Dal Bo (2005) Cooperation under the Shadow of the Future: Experimental Evidence from Infinitely Repeated Games. *The American economic review*, december 2005, 1591-1604

Dredge D. (2006) *Policy Networks and the local organisation of tourism*. *Tourism Management*, Vol. 27, 269-280

Dupont B. (2006) Delivering security through networks: Surveying the relational landscape of security managers in an urban setting. *Crime, Law & Social Change* 45: 165-184

Flap H., Bulder B., Völker B. (1998) Intra-organizational networks and performance: a review. *Computational & Mathematical Organization Theory* 4: 2: 109-147

Freeman L.C. (1978/79) Centrality in Social Networks. Conceptual Clarification. *Social Networks*, Vol. 1, 215-239

Galaskiewicz J. (2007) Editorial: Has a Network Theory of Organizational Behaviour Lived Up to its Promises? *Management and Organization Review*, 3:1, 1-18

Garland D. (1996) The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society. *The British journal of criminology*, Vol. 36, no. 4, 445-471.

Gerspacher N. en Dupont B. (2007) The nodal structure of international police cooperation: an exploration of transnational security networks. *Global Governance*, 13(3): 347-364

Gibbons D.E. (2007) Interorganizational Network Structures and Diffusion of Information Through a Health System. *American Journal of Public Health*, Vol. 97, No. 9: 1684-1692

Granovetter M.S (1973) The strength of weak ties. *The American journal of sociology*, Vol. 78, no. 6, 1360-1380

Hagdorn L. (2007) *Oratie: (on)macht en kracht in het netwerk*. Amsterdam: Vrije Universiteit

Johnston L (1999) Private policing in context. *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 7, 175-196.

Johnston L. (2003) From 'pluralisation' to 'the police extended family': discourse on the governance of community policing in Britain. *International Journal of Sociology of Law* 31, 185-204

Johnston L. En Shearing C. (2003) *Governing Security. Explorations in policing and justice*. London/New York: Routledge

Jones T. en Newburn T. (2002) The transforming of policing? Understanding current trends in policing systems, *British Journal of Criminology*, 42, 129-146

Kempa M., Carrier R., Wood, J. en Shearing C. (1999) Reflections on the Evolving Concept of. 'Private Policing' *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 7, 197-223

K+V Organisatieadvies (onbekend) *De regisserende overheid*. <http://www.kplusv.nl/index.cfm/kpv/home/issue/De-regisserende-overheid>

La Porte T.R. (1996) Shifting Vantage and Conceptual Puzzles in Understanding Public Organization Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 : 1: 49-74

Larson A. (1992) Network dyads in entrepreneurial settings: a study of the governance of exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No.1, 76-104

Lazega E. & Pattison P.E. (1999) Multiplexity, generalized exchange and cooperation in organizations: a case study. *Social Networks*. Vol. 21, 67–90

Marsden, P.V. (1990) Network data and measurement. *Annual Review of Sociology*, Vol. 16, 435-463

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006) *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*, Den Haag

Newburn T. (2001) The commodification of policing: the security networks in the late modern city. *Urban studies*, Vol. 38, 829-848

Partners + Pröpper (2004) *Lokale regie uit macht of onmacht. Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Bestuurskundig onderzoek en advies*. Aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vught, 2004

Podolny J.M. & Baron J.N. (1997) Resources and Relationships: Social Networks and Mobility in the Workplace. *American Sociological Review*, Vol. 62, No. 5, pp. 673-693

Podolny J.M. & Page K.L. (1998) Network forms or organization. *Annual review of sociology*, Vol. 24, 57-76

Provan K.G. en Kenis P. (2007) Modes of Network Governance: structure, management and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access* published online August 2, 2007

Provan KG en Milward H.B. (2001) Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, vol. 61, no. 4, 414-423

Provan K.G. en Sebastian K.G. (1998) Networks within networks: service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *The academy of management journal*, Vol. 41. no. 4, 453-463

Provan K.G., Fish A., Sydow J. (2007) Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33, 479-517

Rhodes R.A.W. (1994) The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The political Quarterly Publishing*

Rooseboom S.J., Driessen F.M.H.M., Völker B.G.M. (2006) *Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing, een evaluatie*. Utrecht: Bureau Driessen

Rowley T., Behrens D. en Krackhardt D. (2000) Redundant governance structures: a analysis of structural and relational embeddedness in the steel and semiconductor industries. *Strategic Management Journal*, Vol. 21, no.3. 369-386

Ruef M. (2002) Strong ties, weak ties and islands: structural and cultural predictors of organizational innovation. *Industrial and corporate change*, Vol. 11, no. 3, 427-449

Scott J. (1991) *Social Network Analysis, a handbook*. London: Sage Publications

Sociaal en Cultureel Planbureau (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. SCP: Den Haag

Shearing C. & Wood J. (2003) Governing security for common goods. *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 31, 205-22

Shearing C. (2005) *Nodal security* Police Quarterly, Vol. 8, No. 1 March.

Steden R. van (2007) *Privatizing Policing. Describing and explaining the growth of private security*. Boom Juridische Uitgevers

Steden R. van & Boutellier J.C.J. (2007) *Pluriforme politiefunctie. Een onderzoek naar de regierol van de overheid in een sterk veranderend veiligheidsveld*. Vrije Universiteit, juni, onderzoeksvoorstel

Steden R. van (2009) Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken. Over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'. *Justitiële Verkenningen. Nodal governance en veiligheidszorg, jaargang 35*

Sydow J. & Windeler A. (1998) Organizing and evaluating interfirm networks: a structurationist perspective on network processes and effectiveness. *Organization Science*, Vol. 9, no. 3, 265-284

Terpstra J. & Kouwenhoven R. (2004) *Samenwerking en netwerken in de locale veiligheidszorg*. Ipit: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente en Politie en Wetenschap.

Uzzi B. (1996) The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: the network effect. *American Sociological Review*, Vol. 61, no. 4, 674-698

Uzzi B. (1997) Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, no. 1 35-67

Waard de J. (1999) The private security industry in international perspective. *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol 7, 143-174.

Wasserman S. en Faust K. (1994) *Social Network Analysis: Methods and Applications (Structural Analysis in the Social Sciences)*. Cambridge: University Press.

Zeggelink E.P.H., Van Oosten R., Stokman F.N. (1996) Object oriented modeling of social networks. *Computational & Mathematical Organization Theory* 2: 2, 115-138